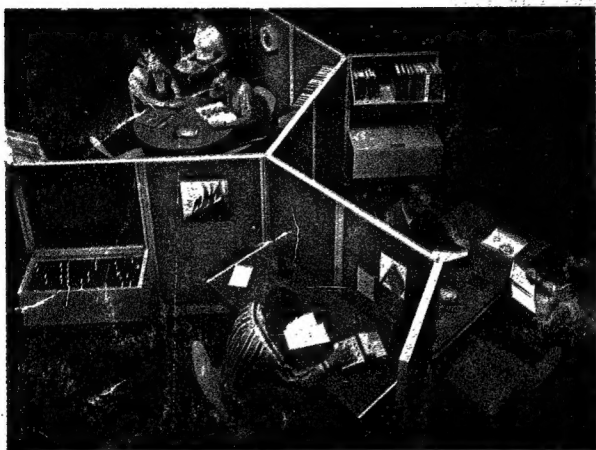


الادارة المحلية



الإدارة المحلية

تأليف

الدكتور أحمد محمد الحيري

مدير إدارة هامة الأهمه

والمتدرب بكلية التجارة - جامعة طنطا

١٩٨٦

الناشر

مؤسسة شباب الجامعة

للطباعة والنشر والتوزيع

ت ٣٩٤٧٢ الإسكندرية

مقدمة

«الادارة المحلية» من المواد الحديثة التى ظهرت أهميتها فى السنوات الاخيرة بالرغم من أن نظام الحكم المحلى ظهر فى «مصر» منذ أكثر من سبعة آلاف سنة الا أن هناك الكثير من المبادئ والقواعد الاساسية التى لم تستقر بعد فى هذا النظام الذى لم تصاغ له القوانين الحديثة الا فى فترة قريبة •

وغالبية الكتب الاجنبية فى العلوم الادارية نادرا ما تذكر — فى استعراضها لبداية الفكر الادارى — شىء عن النظم الادارية المصرية القديمة بالرغم من كونها مسجلة على البرديات والاثار ، ولعل السبب فى ذلك أن هذه البرديات والاثار لم تقع فى دائرة اهتمام علماء الادارة بقدر ما هى من صميم عمل علماء المصريين •

ولقد شهدت مصر العديد من الانظمة على مدار القرون والسنين ، ولكن لم تعرف المشاركة الشعبية فى الحكم المحلى طبقا للمفاهيم اديمقراطية الحديثة الا منذ فترات قريبة بعد ثورة ١٩٥٢ ثم واصلت المسيرة والتطور حتى وصلت الى الشكل القائم الآن فى الثمانينات •

وسلاحظ القارىء لهذا الكتاب أننا نركز على الجانب الادارى من الحكم المحلى ، والذي يعتبر نظام الحكم المحلى المجال الطبيعى لممارسة الادارة المحلية •

وفي استعراضنا للقوانين المتعلقة بهذا النظام المحلى المصرى سنجد العديد من الضوابط والاحكام لممارسة الادارة المحلية حتى تصبح عملا هادفا ومحققا لآمال وتطلعات الشعب المصرى فى تحقيق مستقبل زاهر تتوافر فيه قيم الحرية والعدالة الاجتماعية والرفاهية الحقيقية لمختلف مستويات هذا الشعب الاصيل .

ونناقش الادارة المحلية فى أربعة عشر فصلا تبدأ من نشأة الادارة المحلية ومفاهيمها وتطورها وأهدافها واللامركزية واستراتيجيتها والتخطيط الاقليمى وتحليل لنظام الحكم المحلى المصرى ، ثم مناقشة دور كل من المجالس الشعبية المحلية باختلاف أنواعها والمحافظين ، والموارد والاستخدامات المالية لوحدات الحكم المحلى ، ثم العلاقة بين الاجهزة المركزية ووحدات الحكم المحلى ، ونجرب دراسة مستقلة للعمالة فى وحدات الحكم المحلى المصرى كما نستعرض فى الفصول من الحادى عشر الى الرابع عشر نظم الحكم المحلى فى بعض الدول مثل الولايات المتحدة الامريكية ، المانيا الاتحادية ، فرنسا ، اليابان .

والله الموفق ،،

دكتور/أحمد محمد المصرى

الفصل الأول

نشأة ومفهوم الإدارة المحلية

١ - نشأة الإدارة المحلية

نشأة الإدارة المحلية :

تختلف الدول في نظمها الإدارية ، وقوانين تنظيم الإدارة الحكومية طبقا لاختلاف نظمها السياسية ، وطبقا لدرجة التقدم التي وصلت لها . كما تلعب المراحل التاريخية التي مرت بها دورا هاما في نوع وأسلوب الإدارة العامة ما بين المركزية المطلقة ، أو اللامركزية .

كذلك نجد هذا الاختلاف واضحا عند المقارنة بين عدد من النظم الإدارية في بعض الدول ، ويرجع ذلك الى تلك الوظائف التي تقوم بها الدولة وطبقا لدساتيرها ، وتقاليدها القومية ، ونظمها السياسية ، وفلسفتها الاجتماعية والاقتصادية . ومن هنا نجد الإدارة المحلية تتواجد ويتسع مجالها في الدول الديمقراطية أكثر من غيرها من الدول .

نشأة الإدارة المحلية في مصر :

واذا رجعنا الى أقدم الدول في ممارسة الإدارة المحلية فسوف نجدها «مصر الفرعونية» التي عرفت منذ آلاف السنين ، وليس في ذلك ادعاء أو افتراء لا دليل على صحته ، بل هناك الآثار المصرية والمخطوطات

والبرديات التى عثر عليها الاثريون من الاجانب والمصريين التى تحمل أكثر من بيان ودليل على وجود الادارة الحكومية القوية ، والاقاليم وحكامها ، والعديد من الموظفين العموميين التابعين لحاكم الاقليم ويقدمون الخدمات العامة للمواطنين*

ولقد كانت جهود الملك «مينا» فى توحيد الوجهين (الاقليمين) الشمال والجنوب ، أول صورة لتوحيد الدولة الواحدة ومركزيتها تحت قيادة
فرعون مصر •

ولقد تعاقبت الاحداث على «مصر» وتعرضت (مصر) العديد من الغزوات ، من المغول والتتار والفرس والاغريق والرومان والعرب والأتراك والفرنسيين والانجليز وكانت لكل منهم علامة مؤلمة فى تاريخ هذا البلد العريق ، حتى أصبحت فى «مصر» العديد من النظم والمفاهيم الادارية التى كانت تعكس كل منها سطوة الغازى ودكتاتوريته وسيطرته على مقدرات هذا البلد ، وكبت المشاعر والانطلاقات فيه ، حتى لا تكون له فرصة حكم نفسه بنفسه ، وتحسين أمور معيشتة ، وبقدر ما كانت أهداف المستعمرين فى بقاء مظاهر التخلف والعجز فى هذا الشعب ، الا أنه لم يرض بهذا الهوان ، ويتحرر ويحقق الاستقلال ليدبر أموره بنفسه ، ولا يكتمل له هذا الاستقلال الا بعد ثورة سنة ١٩٥٢ حيث قامت مجموعة من الضباط المصريين بالتخلص من الملكية والنظام الملكى

* عبد الفتاح الجلالى ، سلسلة مقالات منشورة عن تاريخ الادارة العلمية ، مجلة الادارة ، اتحاد جمعيات التنمية الادارية ، القاهرة ، ١٩٨١ / ١٩٨٢ •

وظهر لأول مرة في «مصر» النظام الجمهورى ويرأسه حاكم مصرى من أعماق مصر وجذورهما الممتدة عبر آلاف السنين . وفى هذا عودة الوصل بين أغوار التاريخ واشراق الحاضر وأمل المستقبل .

ولقد مرت على مصر — عدة أشكال من الحكم المحلى لعل أبرزها — ماحدث فى منتصف القرن الثامن عشر ، فكان النظام الذى وضعه المماليك فى حكم مصر وتقسيمها الى امارات وأقاليم يقود كل اقليم منها مملوك من هؤلاء المماليك . ويضع فى هذا الاقليم كل ما يمكنه من اصلاحات وتحسينات ، ولكن هذا الحاكم الاقليمى كانت له أهوائه ، وأخطائه ، وأنانيته التى حرمت أبناء الاقليم من كثير من حرياتهم . فلم يكن لهؤلاء رأى فى ادارة شئون الاقليم ، بل الادارة فى الاقليم للحاكم وحده وأتباعه ، وعلى الحكومين أن يدفعوا الضريبة ويزرعوا الارض ، ويحصدوا المحاصيل وان كانت فى «مصر» فى هذه الفترة بعض الصناعات الحرفية ، وكانت هناك طوائف للصناع تميزت — الى حد ما — بالاقليمية وكانت تتنافس هذه الاقليم فى الانتاج الزراعى والصناعى مما ساعد على تحسين مستوى المعيشة فى بعض هذه الاقاليم ولم ينتهى هذا الشكل من الادارة المحلية ، الا بعد عهد «محمد على» الذى أقام دولة مستقلة عن الامبراطورية العثمانية ، ثم تعاقبت بعد ذلك النظم المحلية ، فى شكل مديريات حتى كانت هناك فى الجنوب مديريات تابعة للحاكم المصرى فى الخرطوم وأم درمان والمنطقة الاستوائية الى أن استقلت السودان وأصبحت لها جمهوريتها المستقلة .

٢ - مفهوم الادارة المحلية

تطور مفهوم الدولة واثره على الادارة المحلية :

واذا نظرنا الى تاريخ الدول والامبراطوريات القديمة في غرب أوروبا - سنجد أن هناك نظاما عديدة كانت تميل الى منح اللامركزية في الاقاليم . ثم تعدل عن ذلك خوفا من استقلال هذه الاقاليم •

ومتى اطلعنا على كتب الادارة العامة وكتب الادارة المحلية في العالم سنجد أن للحرب العالمية الثانية في ١٩٣٩ وما بعدها آثارا بعيدة على تغيير مفهوم الدولة • حيث أصبحت النظرة الحديثة للدولة تتركز على أهم واجباتها في تحقيق الرفاهية الاجتماعية لجمع شمل شعبيها ، وتحقيق أكبر قدر من الخدمات العامة للمواطنين • ومثال ذلك ما حدث في إنجلترا وفي فرنسا وكثير من دول أوروبا في الشرق والغرب بخلاف عدد من الدول النامية أو الحديثة الاستقلال التي اختارت الديمقراطية طريقا لممارسة الحياة السياسية ، وتشجيع المواطنين على مشاركة الدولة في تحقيق الاهداف القومية • ولقد انتشر هذا المفهوم في كثير من الدول وظهرت به عدة نصوص في الدساتير المختلفة لهذه الدول •

وفي خلال الفترة من سنة ١٩٤٥ - ١٩٥٥ نجد أن حوالى خمسة وأربعين دولة غيرت دساتيرها ، أو عدلتها بهدف النص على المبادئ الأساسية لسياسة الرفاهية الاجتماعية ، ووضعت هذه النصوص في صلب هذه الدساتير* •

(*) دكتور سليمان الطماوى : « شرح نظام الحكم المحلى الجديد » (القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ولائحته التنفيذية) للقاهرة - دار الفكر العربى - طبعة سنة ١٩٨٠ •

كما كانت هناك عدة تغييرات في المفاهيم المختلفة للدول والدور الذى يقوم به المواطنين - وظهرت في العالم عدة اتجاهات ، منها الاتجاه لإذهب الحرية الفردية بعد الثورة الفرنسية في فرنسا ، كما ظهرت في دول الغرب الكثير من المشكلات الاجتماعية والاقتصادية التى ساعدت على تدخل الدولة في كثير من أمور الحياة ، الامر الذى برر هذا التدخل وفرض بعض القيود على الحرية الفردية وحرية الملكية وربما كان أشدها في الدول الاشتراكية ذات النظام الشيوعى الذى قام ضد نظام الاقطاع والقيصر وطبقة الاغنياء الذين لم يهتموا الا بمزارعهم وأملاكهم وتركوا الشعب .

ولقد صاحب تلك التغييرات الاقتصادية والاجتماعية تغييرات مماثلة في أساليب الادارة ، واستحدثت أساليب جديدة من شأنها إتاحة الفرص لتأصيل العلمى في مجالات الادارة المختلفة . التى تمثل الادارة العامة الاساس الذى تفرعت منه عدة علوم أخرى مثل الادارة العامة المقارنة والادارة المحلية ، والادارة المحلية المقارنة .

وأصبحت اللامركزية ضرورة يقتضيها اتساع النشاط الادارى للدولة بل وتنوعه بشكل ملحوظ . كما اقتضى نمو وظيفة الادارة العامة وتداخلها في الحريات العامة من ناحية ، ونمو الاتجاهات الديمقراطية من ناحية أخرى الى فرض رقابة قانونية وسياسية على أعمالها، وإشراك المواطنين في العملية الادارية لتحقيق ديمقراطيتها ، والحفاظ على التوازن الضرورى بين الحريات الفردية والصالح العام .

وهكذا — اتجهت الدول الى التوسع في توزيع الصلاحيات

والاختصاصات بين مختلف الاجهزة المختلفة بالدولة بما في ذلك السلطات الاقليمية والمحلية ، مع محاولتها ايجاد التوازن بين مسؤوليات الحكومة المركزية ومسؤولياتها عن التخطيط والرقابة والاشراف والتوجيه وأعباء الخدمات العامة المختلفة ، وبين تطلعات الجماهير للمشاركة في العملية الادارية ، وذلك على نحو تحقيق الديمقراطية دون اخلال بوحدة البناء الادارى العام للدولة •

وبازدياد التقدم التكنولوجى والعلمى — وما يترتب عليه من تطور علاقات بين الحكومة المركزية ، والسلطات المحلية — سترداد معه مجالات الدراسات فى الادارة المحلية ، مما يساعد على زيادة تقدمها وتطورها فى السنوات المقبلة •

ولهذا يمكن القول بأن الادارة المحلية تمثل كيفية حكم الشعب لنفسه عن طريق نظام من اللامركزية الادارية التى تشارك فيها الدولة وموظفيها العموميين فى ادارة المرافق الاقليمية وتطورها طبقا لحاجاته الحقيقية ، وحسب رغبته الملحة فى اتمام هذا التطوير •

مفهوم الادارة المحلية :

هناك عدة آراء مختلفة عن مفهوم الادارة المحلية ، ويربط البعض بين مفهوم الادارة المحلية ومفهوم الحكم المحلى • وتتباين الآراء حول أسس التفرقة بين الادارة المحلية ، ونظام الحكم المحلى •

ويرى البعض ان الادارة المحلية تقوم على أساس أن الصلاحيات والاختصاصات التى تتنازل عنها الدولة للمجالس المحلية يجب أن تكون

في أضيق الحدود ، وهو الأسلوب المتبع في فرنسا • بينما يقوم نظام الحكم المحلي على أساس الاعتراف للمجالس المحلية بصلاحيات واختصاصات واسعة على غرار ما هو متبع في إنجلترا •

ولكن هذا الرأي غير واقعي أو علمي، لأن التفرقة بين الإدارة المحلية والحكم المحلي على هذا الأساس أمر لا يقره المنطق والواقع العملي • والدليل على ذلك ، أن المجالس المحلية في إنجلترا تمارس اختصاصات محددة على سبيل الحصر ، وهي تقل كثيرا عن اختصاصات المجالس المحلية في كل من ألمانيا الاتحادية ، والسود ، وفرنسا — التي تخول اختصاصاتها بصورة عامة مجملة •

وإذا رجعنا الى البحث عن سر نجاح المجالس البلدية في ألمانيا الاتحادية طوال الخمسين سنة الأخيرة فسنجد بسبب أسلوب منحها انصلاحيات العامة والواسعة ، لدرجة أن من صلاحيات هذه المجالس إنشاء المسارح ، وبناء خطوط الترام وإنشاء المدارس ، وإنشاء بنوك الادخار ، والمستشفيات وغيرها • وأكثر من ذلك بناء المساكن ، وتقديم انخدمات الاستشارية للمواطنين الالمان • ومن الممكن الاستفادة من اننظام الالمانى في علاج مشكلة الاسكان في مصر ، وعلى المستوى المحلى وليس قصر العلاج في العاصمة والمدن الكبيرة •

هذا بالإضافة الى حقيقة — ان الاختصاصات متى ضاقت أو اتسعت فلن يكون لها أثر في تكييف النظام ، لأن العبرة — هنا — في نوع الوظيفة التي تمارسها هذه المجالس المحلية بمقتضى ما يمنح لها القانون من صلاحيات • ولا خلاف في أن وظيفة المجالس المحلية في إنجلترا وظيفه

إدارية بحتة تمارس اختصاصات محددة ولها دور معروف سياسيا وإداريا في انجاز الكثير من التنمية الاقتصادية والاجتماعية مثل مقاطعة ويلز وغيرها •

وهناك رأى آخر للتمييز بين مفهوم الإدارة المحلية ونظام الحكم المحلى يقوم على أساس الاستقلال الذى تتمتع به المجالس المحلية في مواجهة الحكومة المركزية ، وهل هو استقلال مطلق أم هو استقلال محدود ومشروط •

والمعروف أن المجالس المحلية في إنجلترا تتمتع باستقلال أكبر من ذلك الذى تتمتع به وحدات الإدارة المحلية في فرنسا • إلا أن هذا الرأى — لم يضع المعايير التى يمكن بها قياس قدر الاستقلال الذى يمكن أن تتمتع به كل من هذه الوحدات المحلية •

وبناء على هذا الوأى — إذا نظرنا الى قدر الاستقلال المالى — مثلا الذى تتمتع به وحدات الإدارة المحلية في كل من ألمانيا الاتحادية وفرنسا سنجد أنه أكثر استقلالا من هيئات الحكم المحلى في إنجلترا لان الموارد الذاتية للسلطات المحلية في كل من ألمانيا الاتحادية وفرنسا تغطى أكثر من ٨٠٪ من جملة المصروفات المحلية وهذا يدل على أن هذا الرأى لا يمكن الارتكان عليه تماما •

وفي رأى ثالث — ان معيار التفرقة بين الإدارة المحلية والحكم المحلى أساسه معيار الرقابة الذى تمارسه الحكومة المركزية على الوحدات المحلية • وفي هذا الرأى لن يحدث خلاف كبير بين النظامين لان في كلاهما

يحدد القانون أنواع الرقابة • غير أن النظام الانجليزي تقتصر فيه الرقابة على رقابة الاعمال ، ورقابة الاموال دون رقابة الاشخاص ، وان كانت الحكومة الفرنسية نادرا ما تستخدم سلطاتها فيما يتعلق برقابة الاشخاص •

وفى رأى آخر — ان الحكم المحلى لا يكون الا فى الدول المركبة (الاتحادية) وان الادارة المحلية تكون فى الدول البسيطة وهذا الرأى فيه خلط واضح بين الحكم المحلى كأسلوب ادارى والحكم على مستوى انولايات ، وهو وضع دستورى يختلف تماما عن الحكم المحلى •

فمثلا نجد أن الولايات المتحدة الامريكية (وهى دولة اتحادية) عدم وجود نص فى الدستور الاتحادى عن «الحكم المحلى» بل يتضمن الاحكام الخاصة بالاتحاد تحت عنوان «حكومة الاتحاد» The Federal Government ويضع الاحكام الخاصة بالولايات المتحدة تحت عنوان «حكومات الولايات» Government of the states وليس الحكومات المحلية • أما ذكره الحكم المحلى فهو وارد فى دساتير الولايات ويعنى به تلك السلطات الادارية المستقلة ذاتيا عن نطاق الولاية ، والتي تكون فى مستوى أقل من مستوى حكومة الولاية •

ـ وخلاصة القول — أن التفرقة بين مسمى «الادارة المحلية» ونظام الحكم المحلى» لا مبرر لها عند التمييز بين نظام محلى وآخر • لان تباين المسميات لا يعطى مدلولات معينة عن طبيعة النظام وأسلوب تشكيل المجالس المحلية وصلاحياتها واختصاصاتها ، كما لا يدل على نوع العلاقات المركزية والمحلية • والمرجع الاساسى فى هذا التمييز يجب أن

يفركز على القوانين المنشئة لكل نظام وإلى النظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تأخذ بها الدول ، وإلى طبيعة الشعوب وتقاليدها ، ونوافر الديمقراطية السياسية فيها •

كما أن كلا الاصطلاحين يعبر عن أسلوب واحد من أساليب الادارة متباين في تطبيقه من دولة لأخرى تبعا للعوامل البيئية (الايكولوجية) التي تؤثر على النظام ، والادارة المحلية هي الاصطلاح العلمى الذى يعبر عن أسلوب الادارة على المستويات التي تكون دون الحكومة المركزية فى الدول الموحدة ، ودون حكومات الولايات أو الجمهوريات فى اندول المركبة • خاصة وأن الادارة المحلية تقوم على المشاركة الشعبية ، وعلى تراوج السياسة بالادارة وغير ذلك من مكونات •

وهذا المفهوم يؤكد أن «الادارة المحلية» يجب أن تنبع من البيئة المتميزة للبلد الذى تتواجد فيه • كما وأنها تتأثر بعوامل كثيرة تاريخية واجتماعية وثقافية وسياسية ، مع ملاحظة شدة تداخل هذه العوامل مع بعضها البعض وتأثير ذلك على نوع الادارة المحلية والنظام القائم وتطوره •

٣ - أهداف الادارة المحلية

للادارة المحلية أهداف متعددة ، منها الاهداف السياسية ، والاهداف الاجتماعية ، والاهداف الادارية ، والاقتصادية • ويمكن تلخيص كل من هذه الاهداف فيما يلى :

الاهداف السياسية :

تتمثل الاهداف السياسية للادارة المحلية فى تقريب الادارة السياسيه

من الاهالى وأفراد الشعب ، حيث يمكن فى وجود الادارة المحلية الاتصال المباشر بين المواطنين وممثلى الحكومة سواء فى ديوان المحافظة أو المجلس الشعبى المحلى وذلك غيما يتعلق باختصاصات السلطة المحلية • كما وأن أعضاء المجلس الشعبى المحلى هم الذين يقررون فى مجلسهم كافة المسائل المحلية التى تتعلق بمصالح المواطنين • هذا بالإضافة الى إتاحة فرص انتربية السياسية للمواطنين ، فى ظل النظام الديمقراطى السليم ، وما يتيجّه هذا النظام من دعم الوحدة الوطنية •

الاهداف الاجتماعية :

وتهدف الادارة المحلية الى نسج خيوط المجتمع بمختلف مستوياته لقيام الديمقراطية الصحيحة ، بإتاحة فرص المشاركة فى اتخاذ القرارات التى تتعلق بالمواطنين •

كما تهدف الى تغذية مستمرة لجذور المجتمع عن طريق ممارسة الحقوق السياسية فى المجالس الشعبية المحلية ، ولا يخفى ما يمثله ذلك من دعم للروابط الروحية بين أفراد المجتمع المحلى •

ولما كانت المدن الكبيرة تعاني من تكديس السكان ، فقد عملت الادارة المحلية الى تقسيمها الى أحياء ووحدات محلية صغيرة • ويساعد ذلك فى علاج ظاهرة قلة العلاقات الانسانية بين أفراد المجتمع الواحد ، ويجعل من الممكن عقد الاجتماعات ومناقشة المشاكل المختلفة •

* د • ظريف بطرس •

الادارة المحلية مفهومها وأيكولوجيتها « موسوعة الحكم المحلى » ، القاهرة ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، الجزء الاول ، سنة ١٩٧٧ ، ص ٤٨ •

الاهداف الادارية :

من خلال وحدات الحكم المحلى ، وعن طريق المجالس الشعبية المحلية المنتخبة انتخابا مباشرا ، يمكن ادارة الخدمات (ذات الطابع المحلى) بأسلوب أكثر فعالية فى تقريب المنتج من المستهلك ، والمستفيد من الخدمة بالقائمين بأدائها •

ومن الاهداف الادارية للادارة المحلية تغيير أنماط الاداة من وحدة محلية الى أخرى تبعا لطبيعة الوحدة وحجمها وحاجات أهلها وبذلك تتفادى تنميط الاداء على مستوى الدولة الذى يعتبر من عيوب الادارة المركزية •

— القضاء على الجوانب السيئة من البيروقراطية التى قد تلازم السلطة المركزية وبذلك تحقق التقارب بين مقدم الخدمة والمستفيد منها دون حاجة الى اعتمادات أو موافقات المتكررة من الحكومة المركزية •

— تحقيق كفاءة أداء الخدمات العامة ، حيث تقاس مدى كفاية الخدمة العامة بقدر ما تحققه من اشباع للمواطن ، وخفض من التكلفة سواء كان مؤدى هذه الخدمة من القطاع الخاص أو القطاع العام •

الاهداف الاقتصادية :

والاهداف الاقتصادية لا تقل أهمية عن غيرها من أهداف الادارة المحلية ، فلا يخفى — ما تمثله الادارة المحلية من احياء للموارد الاقتصادية ، واستخدامها واستثمارها الاستثمار الامثل على مستوى المحافظة •

وفى اعداد خطة المحافظة القصيرة المدى أو البعيدة المدى يراعى
الامكانيات المتاحة محليا ، والموارد التى لم يسبق استغلالها فى اطار من
الخدمة العامة للدولة ، وفى ذلك تحقيق للتنمية الاقتصادية الاقليمية
وتشجيع على رفع مستويات المعيشة لاعداد كبيرة من المواطنين بدلا من
تركيز التنمية الاقتصادية على المدن الكبيرة أو العاصمة فقط .

الفصل الثاني

اللامركزية في الادارة المحلية

١ - مفهوم اللامركزية :

والمقصود باللامركزية في الادارة المحلية هو الكيفية التي يتم بها نقل السلطة من الحكومة المركزية ، أو السلطة المركزية في العاصمة الى الوحدات المحلية المختلفة ، وتتمتع هذه الوحدات بسلطات محلية تمكنها من أداء الخدمات العامة والتنمية الاقليمية دون حاجة الى سيطرة السلطة المركزية .

وكما سبق أن ذكرنا — أن الدول تختلف عن بعضها البعض في القدر المسموح به من اللامركزية طبقا للقوانين الصادرة في هذا الشأن .

٢ - اشكال اللامركزية

وتتشكل هذه «اللامركزية» على عدة أشكال يتم بها ممارسة الادارة المحلية نوجزها فيما يلي :

(أ) أسلوب عدم التجمع الاداري في العاصمة ونقل بعض الصلاحيات والاقتصاديات الى الوحدات المحلية والاحتفاظ بالبعض الآخر .

(ب) التفويض في الاختصاصات التي تمارسها أصلا السلطات المركزية

الى بعض الموظفين المحليين (مثال ذلك تفويض بعض اختصاصات الوزراء أو رئيس الجمهورية الى المحافظين أو وكلاء الوزارات في المحافظات) .

ج) النقل النهائي للاختصاصات الى السلطة المحلية واعتبارها مستقلة في قراراتها المحلية (ومثال ذلك السلطات المحلية للولاية على الولايات المتحدة الامريكية) وبلدة (مان) في المملكة المتحدة .

٣ - شروط نجاح اللامركزية :

ولكى تتجح اللامركزية - في أى بلد من البلاد - لابد من توافر بعض الشروط مثل :

١ - أن يتوافر في الحكومة نفسها نوع من الاستقرار السياسى بالقدر الكافى لاستقرار التنظيم الداخلى للدولة (وهذا ما نادينا به فى احدى الدراسات التى أجريناها فى شعبة التنمية الادارية بالمجالس القومية المتخصصة) .

٢ - أن تتمتع الدولة بقدر كبير من الاستقرار فى علاقاتها الخارجية حتى يمكنها أن تتمتع بالثقة من الشعب من جهة ، واطمئنان المواطنين الى عدم وجود خطر خارجى يهددهم من جهة أخرى .

٣ - أن تتوفر الدولة - الى حد ما - بتوفير الامن العام واستتباب انظام والامن الغذائى ، والامن الاجتماعى ، وتعمل على تأمين جباية الاموال العامة سواء على المستوى المركزى أو المستوى المحلى .

٤ - توفير المناخ السياسى الملائم لاستمرار هذا الاستقرار لفترة طويلة نسبيا حتى يمكن تنمية نظام الحكم المحلى وتطويره الى الافضل .

ومن الملاحظ أن الدول النامية أو حديثة الاستقلال مثل بعض الدول الافريقية ودول أمريكا اللاتينية وهى تحاول أن ترسى أنظمة اقتصادية وسياسية جديدة تعطى أهمية خاصة لتأمين الاستقرار فيها ، ولذا فإن جميع التدابير والاجراءات المطبقة فى مجال الادارة المحلية لا تستهدف بالضرورة فاعلية المصالح الفنية التى يمكن جنيها من وراء نقل الصلاحيات والاختصاصات الى السلطات المحلية ، بل تركز غالبا — على الجوانب السياسية وتجميع السلطات المركزية بهدف استتباب الامن العام، وامكانية جباية أكبر قدر من الضرائب للاتفاق على متطلبات الدولة الجديدة . ولهذا نجد البعض منها يفضل النظام الاشتراكى أو النظام الاشتراكى المتطرف ، الذى يؤدى بعد ذلك الى دكتاتورية صارخة للحكام ، أو حراعات داخلية .

وبالرجوع الى كثير من النظم المطبقة فى مثل هذه الدول ، سنجد أن البعض منها الذى يطبق المركزية المطلقة، أو يخلط بين المركزية واللامركزية أو أنها تأخذ موقعا معينا بين هذين النوعين من السلطة المركزية والسلطة اللامركزية تبعا للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية القائمة بها .

٤ — مزايا اللامركزية :

وهناك العديد من المزايا التى يمكن تحقيقها من وراء تطبيق الدولة للامركزية الادارية واعتبارها أساسا لممارسة الادارة المحلية . ونوجز هذه المزايا فيما يلى :

١ — تمكين الحكومة التى تطبق اللامركزية من التركيز على السلطات التقليدية لتضمن الاسراع المطلوب فى تحقيق التنمية الاقتصادية

والاجتماعية وتجعل من برامج للتنمية أثرا ثابتا ومستقرا ، ذلك لان
اللامركزية تساهم بشكل كبير في تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية
الشاملة .

٢ — كما وأن اللامركزية تخفف من أعباء التضخم الوظيفي الذي
تعانى منه العاصمة .

٣ — تبعد اللامركزية بعض أعضاء السلطة التشريعية والسلطة
التنفيذية المتواجدين في العاصمة من التدخل المستمر في كثير من الامور
المحلية والتي تعتبر من اختصاص المجالس الشعبية المحلية .

٤ — وتمثل اللامركزية تخفيف في الاعباء عن الوزراء وكبار موظفي
الدولة في العاصمة ، وتجعل الادارة أكثر نشاطا وأكثر فاعلية على جميع
المستويات .

٥ — اللامركزية تساعد على تنسيق المصالح الفنية على المستوى
المحلي وتجعلها أكثر فاعلية وذلك عن طريق ممارسة الاهالي لدورهم
السياسي والاجتماعي في بناء المجتمع المحلي الذي نشئوا فيه ، وعملوا
فيه ، واستهدفوا تنميته من أجل الاجيال المقبلة .

٦ — ظهور الاثار العديدة التي يمكن أن تترتب على اللامركزية
في تعليم المواطنين أسلوب الادارة الذاتية ، خاصة وأن الموضوعات
المروضة على المجالس انشعبية المحلية محدودة ومتميزة بالاقليمية ،
وهذا يجعل من السهل على المواطنين تفهمها والاهتمام بها .

وبالرغم من المزايا العديدة للامركزية فانفسا لا ننصح بالمغفلة فى اللامركزية خاصة فى ظل مجتمع متخلف فى التعليم ، وفى انخفاض مستويات المعيشة ، لان مثل هذه المغفلة قد تؤدى الى نتائج سيئة فضلا عن أنها باهظة التكاليف •

فالفساد يمكن أن ينتشر بسبب لا مركزية بالية غير ملائمة ، أو فى ظل رقابة مالية مركزية واهية ، أو فى ظل تهاون من قبل السلطة المركزية فى قمع الانحراف •

أى يجب أن نهى السلطات المحلية لتحمل أعباء المهمة المسندة اليها، كما يجب أن يكون نقل السلطة الى المحليات تدريجيا ، وتحت رقابة كافية من السلطة المركزية حتى تستقر الاوضاع ، وتحقق النتائج المرجوة من منح الوحدات المحلية القدر المعين من السلطة اللامركزية التى نص عليها القانون •

• — الاستراتيجية التى تقوم عليها اللامركزية :

المفهوم العام للاستراتيجية انها الفلسفة والمفاهيم الاساسية التى تقوم عليها اللامركزية ، والمحاور المختلفة التى تستند عليها الدولة فى منح الوحدات المحلية سلطات لا مركزية نمارس بها دورها فى الادارة المحلية •

لقد خطت «مصر» خطوات واسعة فى (اللامركزية) برزت معها عدة مؤشرات ايجابية وعلامات مضيئة على الطريق الطويل والشاق لتدعيم وتقوية نظام الحكم المحلى •

وعقدت عدة مؤتمرات وندوات تناولت بالمناقشة هذه اللامركزية وأوصت بعدة توصيات روعى الكثير منها في التعديلات التى أدخلت على القوانين الخاصة بالحكم المحلى وذلك من سنة ١٩٧٦ وحتى سنة ١٩٨٠.

كما وأن فى التوجيهات التى تظهر فى الرسائل السنوية التى يوجهها رئيس الجمهورية الى أعضاء المجالس المحلية فى بداية دورات انعقادها ، ما يفيد فى معرفة ملامح هذه الاستراتيجية التى تسير عليها جمهورية مصر العربية فى تطبيقها للامركزية الادارية .

ولعل فى الرسالة الاخيرة التى وجهها السيد/ رئيس الجمهورية الى أعضاء المجالس المحلية فى يوم ١٧/١١/١٩٨٣ بمناسبة بدأ الدورة الجديدة لهذه المجالس ما يوضح هذه الاستراتيجية حيث تضمنت الرسالة عدة اتجاهات منها :

— دور المجالس المحلية فى المرحلة الحالية .

— الاهتمام بمشروعات الغذاء وترشيد الانفاق وتنمية الموارد المحلية .

— زيادة مشروعات المشاركة الشعبية بالجهود الذاتية .

— الاهتمام بمشروعات النظافة العامة .

(هذا مع العلم بأن المجالس الشعبية المحلية فى مصر بلغت ١٢٦٥ مجلسا وتضم هذه المجالس عدد ٤١٦٨٣ عضوا ، وتستمر هذه المجالس لمدة أربع سنوات).

٦ — المبادئ التى تقوم عليها استراتيجية اللامركزية :

ومن المعروف أن الدول المتقدمة تضع نظمها السياسية على أساس من القيم والمبادئ الرئيسية التى تعتبر أنها نبات المطالب الشعبية وما استقرت عليه الآراء لمختلف المستويات فى الشعب والمجتمع . ولهذا نجد أن غالبية هذه الدول تتمسك بهذه القيم والمبادئ ولا تحيد عنها إلا لأسباب قوية وبناء على مطالب ملحة للشعب أو تحت ضغوط الرأى العام بها .

فمثلا فى الولايات المتحدة الأمريكية — نجد أن الدستور الأمريكى نص صراحة على المبادئ الأساسية التى يقوم عليها النظام السياسى للدولة ومن الصعب جدا أن تسعى الحكومة الى تعديل الدستور ، حيث النظام الديمقراطى الأمريكى يجعل من الصعب على أى حكومة الخوض فى معركة تعديل المبادئ .

وكلنا يذكر — ما حدث من اضطهاد رهيب للعناصر الملونة من الشعب الأمريكى حتى أن بعض الولايات الأمريكية كانت مميزة عن غيرها من الولايات الأمريكية بشدة التعصب ضد الملونين . لدرجة أن الكثير من المثقفين فى الولايات المتحدة كانوا ينظرون الى هذا التعصب على أنه عار فى جبين الحضارة الأمريكية ولهذا نجد أن الآراء المعارضة لهذا التعصب ظلت سنوات طويلة تقاوم هذا التعصب وتحاول إزالته من أذهان المتعصبين وعندما وصل التعصب الى درجة خطيرة من الإفناء الجسدى وقتل الأنفس بدون ذنب أو جريرة ، أصبح الضمير القومى الأمريكى يشعر بأن هذه الجريمة فى حق البشرية لا يجب أن تستمر وإذا كبانت

ضحيا هذا التعصب الخطر لانتسرق بين البيض أو السود • وهنا تعادضت كل القوى لاصدار قانون حماية الحقوق الانسانية سنة ١٩٧٠ وتجريم هذه الافعال واعتبارها عملا يهدد وجود المبادئ الاساسية التي قام عليها النظام السياسى كله • والذى كانت «الحرية» أولى مبادئه التى وضعها الشعب بنفسه منذ بداية قيام الولايات المتحدة الامريكية •

وربما ترجع أهمية ذكر المبادئ الى أن النظام الذى لا يستند الى مبادئ وقيم أصيلة ، هو بمثابة البناء الذى لم يوضع له أساس ودعائم قوية تحميه من السقوط •

واذا كانت الاستراتيجية فى مفهومها العام هى الفلسفة والمفاهيم الاساسية وهى اعمال للمبادئ وضمان لتحقيقها ، فالواقع الذى لا يختلف فيه العلماء هو أن هذه المبادئ تنشأ من درجة الوعى والتقدم الذى حققته البشرية على مدار القرون والازمان •

واذا رجعنا الى وثائق الثورة الفرنسية لوجدنا أن قيام الثورة الفرنسية كان بسبب سيطرة الاقطاع واهدار لحقوق الانسان ومطالبة الشعب الفرنسى بحقوقه فى الحرية والبقاء وفى «روسيا» وقيام الثورة فيها كان بسبب سيطرة القيصر وطبقة الاثرياء على مقدرات الشعب وحرمان الاغلبية من العيش فى مستوى مادى لائق •

وقيام الثورة فى مصر فى عام ١٩٥٢ وكان بسبب سيطرة الملكية والفساد السياسى والتدخلات الاجنبية المستمرة فى شئون مصر يومصائر أمنائها •

وهذا يوضح مدى أهمية المبادئ وضرورة وجودها في أى نظام
ولا جدوى من نظام للحكم المحلى لا يستند إلى مبادئ واضحة ومحددة.

وإذا كانت الاستراتيجية التى تتبنى عليها اللامركزية فى الحكم
المحلى غير واضحة ، أو غير معروفة الاساس ، فلاشك فى أن هذه
اللامركزية سوف تؤشك على الانهيار ، أو تتفكك ذاتيا . وهذا معناه
عودة الى المركزية ، أى سيطرة العاصمة على باقى أقاليم الدولة .

ومن هنا يمكن أن نتصور وجود عدد من المبادئ التى تستند عليها
هذه الاستراتيجية — مع ملاحظة أن هذه المبادئ ليست بالامر المطلق،
أو الفرض الذى يجب تحقيقه فى جميع الحالات ، أو على كل المجتمعات ،
لان لكل بلد ظروفه وتطلعاته وامكانياته ولا يمكن أن تكون المبادئ
القائمة فى النظام الأمريكى هى ذاتها الموجودة فى أى مجتمع آخر . لان
المبادئ يجب أن تتبنت من واقع ومعاناة الشعب نفسه ، وليس فى النقل
الحرفى من النظم القائمة فى دول أخرى — سواء فى الشرق أو الغرب —
مصلحة حقيقية للشعب المنقول اليه هذه المبادئ . لان مثل هذه المبادئ
سرعان ما تذبل أو تذوب وتنتهى ، وذلك بسبب عدم صلاحية التربة
والمناخ والبيئة ، وحتى تلك الاحلام والامال التى يحلم بها الشعب أو
بأمل فى تحقيقها .

ونستعرض بعضا من هذه المبادئ فيما يلى :

— مبدأ الصرية .

— مبدأ التكافل الاجتماعى .

١٠ - مبدأ المساواة في الحقوق والواجبات •

— مبدأ الكفاية والعدل •

— وغيرها من المبادئ •

١ - مبدأ الحرية :

والحرية معناها أن يشعر الانسان بأنه يختار لنفسه وبنفسه ما يريد وما يحس في قرارة نفسه بأنه يحقق ذاته • «ولقد خلقنا الله أحرارا» فكيف نرضى بالخضوع ، وأن يرسم لنا الآخرين مستقبل حياتنا •

والحرية مبدأ لا يدرك مغزاه سوى الاحرار حيث يدركون معناها وفحواها ، ولا يحس بفراقه ومعاناته غير العبيد ، او فاقدي الارادة •

ولكن ليست الحرية بالشئ المطلق الذي لا حدود له ، ولكن هناك أمورا لا يمكن اطلاقها ، حتى لا تصيب الآخرين بالاضرار •

٢ - مبدأ التكافل الاجتماعي :

مبدأ التكافل الاجتماعي يقصد به أن يتحقق لجميع المواطنين نفس القدر من المزايا والخدمات ، ولا يحرم اقلهم من خدمات ورعاية الدولة ، او تستفيد فئة معينة على حساب فئات أخرى • بحيث نجد أن نسيج المجتمع كله في تماسك وفي نمو بدرجة واحدة ، ويسعد بالرخاء والتقدم بنفس القدر ، وبنفس المعيار • بل هو أكثر من ذلك • يعني أن المجتمعات الغنية والتي حباها الله بالخيرات والمزايا النسبية في الموارد يجب أن تتيح لغيرها من المجتمعات في الدولة الواحدة ، الاستفادة بما زاد عن حاجتها وحاجات المواطنين المقيمين بها •

٣ - مبدأ المساواة في الحقوق والواجبات :

والمساواة هي أن ترتب القوانين واللوائح نفس المقدر من الحقوق والواجبات لجميع المواطنين ، سواء من كان منهم في الشمال أو في الجنوب ، أو كان في الشرق أو الغرب ، وإذا كانت هناك ظروفًا صعبة أو أخطار معينة يتعرض لها المواطن ، فمن حقه أن تؤمنه الدولة ضد هذه الظروف والأخطار بكافة الطرق والوسائل . ومثال ذلك - أولئك المواطنين الذين يقيمون على سفوح الجبال التي تتعرض للبراكين والزلازل . أو أولئك الذين يعيشون في مناطق تتعرض للسيول أو الفيضانات ، وواجب موظفي الدولة حمايتهم ورعايتهم بالمساواة هنا مساواة أمام العطاء سواء كان هذا العطاء من قبل الدولة للمواطن ، أو من قبل المواطن نفسه للدولة . وهذا يتضح في واجب الخدمة العسكرية لجميع الشباب القادرين على حمل السلاح ، وواجب الدولة في تعليم كافة المواطنين تحت نظام التعليم الإلزامي .

٤ - مبدأ الكفاية والعدل :

أن السلطة القائمة بإدارة الاقليم أو الوحدة المحلية عليها أن تحقق مبدأ الكفاية والعدل لجميع المواطنين القاطنين داخل الاقليم .

والكفاية تعني أن يتحقق العطاء بما يكفي حاجة المواطن ومتطلباته دون قصر أو إهمال أو انقاص والعدل بأن تكون السلطة عندما تتعامل مع الناس ، أو تحكم بينهم في أمور المنافع المقررة لا تفرق بين المواطنين ، أو نحابي بعضهم ، أو تتعامل معهم على أساس من المحسوبية والتمييز .

وهكذا سنجد الكثير من المبادئ يمكن أن تتركز عليها استراتيجية

اللامركزية ، هذا بالإضافة الى كونها جزء من كل أى الدولة كلها كيان واحد ونظام واحد ، وليس فى اقرار اللامركزية منح سلطات اضافية أو تحقيق نزعة الى الانفصال ، والا كانت اللامركزية دعوة الى التفقيت.

٧ - أهم المحاور التى تركز عليها استراتيجية اللامركزية :

لقد تناول عدد من كتاب الادارة المحلية هذه المحاور فى كتاباتهم المختلفة وقررت آرائهم على المشاركة الشعبية ، وتنمية الرقابة الشعبية ، والتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وتعدد الوظائف والمستويات والديناميكيات اللازمة لاستمرار هذه اللامركزية .

ففى امريكا مثلاً (هنرى شماندات) سنة ١٩٧٣ ذكر من محاور هذه الاستراتيجية (المشاركة الشعبية) واعتبرها مدخلا سليما للإصلاح الإدارى فى الادارة الحكومية ، واعتبر هذه المشاركة الشعبية الاساس فى تحسين الاتصالات بين المواطنين والحكومة ، وإتاحة فرص تفويض السلطات الى «وظفى الوحدات المحلية ، واعتبر - أيضا - أن القائد الإدارى المحلى مسئولا بدرجة كبيرة امام المجالس المحلية ، مما يتيح خلق وحدات الحكم المحلى ذات قوة مؤثرة .

وقال (دافيد بوتر ، يوجين أولسن) فى كتابهما سنة ١٩٧٦ عن هذه المحاور بأنها اللامركزية السياسية واللامركزية الادارية وقسالا أن العوامل المكونة لهذه الاستراتيجية تستند على أنه فى امكان المواطن الوصول الى وحدة الحكم المحلى وتحقيق المشاركة الشعبية والتجاوب مع الادارة وتحقيق أقصى كفاءة للموظف العام ، واستخدام التكنولوجيا المتقدمة فى مختلف اجزاء الوطن الواحد .

وفي إنجلترا - وجدنا (هنرى ماديك) يتحدث أيضا عن هذه الاستراتيجية ويحدد لها محاور معينة تتمثل في : تنمية الرقابة الشعبية والتنمية الاجتماعية والاقتصادية ، وتنمية المشاركة الشعبية وتدعيمها باستمرار . وأسس هذه المحاور على عوامل معينة مثل التعاون بين الأجهزة المختلفة والتنسيق في السياسات على مختلف المستويات ، ونمو روح خدمة المواطن .

كما أبرز (جون ستيوارت) في كتابه سنة ١٩٧٤ محور (الديناميكية) وقال بأنها تعتبر الأساس في قيام اللامركزية ، وتحفظ في تحديد القدر من اللامركزية الذي يمكن أن يظهر في الدولة لاعتبارات اختلاف حجم المشاكل من مكان الى آخر .

وذلك على اعتبار أن المشاكل القائمة في المحليات أو في البيئة المحلية مترابطة مع بعضها البعض وتتطور بمرور الوقت . كما وأن مشاكل المحافظات الحضرية تختلف عن مشاكل المحافظات الريفية وكل منها يتميز عن مشاكل المحافظات التي تختلط بين الحضرية والريفية . هذا بالإضافة انى ما أثاره من تعدد المستويات المحلية وتعدد الوظائف والاعمال فى المحليات ، الامر الذى دعى الى وجود مستويات الحكم المحلى التى تختلف حسب حجم السكان والمشاكل القائمة فى كل بلد على حسب ظروفها ، هذا مع ما يتيح هذا الوضع من امكانيات الابتكار والتجويد .

كذلك ركز (بيتر سلف) سنة ١٩٧٦ على اللامركزية الادارية واللامركزية السياسية وجعلهما محورين أساسيين لهذه الاستراتيجية وربطهما بالاحتياجات المحلية والتجارب القائمة بها ، مع إتاحة فرص تقسيم السلطات السياسية على أساس المناطق الجغرافية .

أما بالنسبة لما كتب عن هذه الاستراتيجيات في «مصر» فقد تناول بعض كتاب الإدارة العامة موضوع اللامركزية الادارية واعتبر البعض منهم أن الاستراتيجية هي نفسها اللامركزية الادارية ، وحدد العوامل المكونة لها في السلطة الادارية ، والتوزيع الجغرافى ، والوظائف الادارية* كذلك تناول آخرون هذه اللامركزية وركزوا على أنها أساس لقيام الحكم المحلى وتحقيق التنمية الاقليمية مستندين في ذلك الى عوامل المشاركة الشعبية •

ونخلص من ذلك أن أهم الموارد التى تدور عليها استراتيجية اللامركزية فى الإدارة المحلية هما :

- المشاركة الشعبية •
- تنمية الرقابة الشعبية •
- التنمية الاقتصادية والاجتماعية •
- تعدد الوظائف والمستويات الادارية والتعاون بينها •
- الديناميكية اللازمة لاستمرار المركزية وارتباطها بحجم المشاكل التى تواجه الاقليم •

وتعمل تلك المحاور مع بعضها البعض — بحيث — نجد من الصعوبة

(*) الدكتور حسن احمد توفيق ، «الإدارة العامة» طبعة سنة ١٩٧٨ •
دكتور ابراهيم عباس عمر «نمو الاستراتيجية لتدعيم وتقوية نظام الحكم المحلى فى جمهورية مصر العربية ، مؤتمر تطوير الحكومة ١٩٨٢ » •

الفصل بينها • بمعنى أن المشاركة الشعبية تتحقق بوجود عدد من المجالس الشعبية المنتخبة بالطريق المباشر ، والتي اختارها المواطنون بمحض إرادتهم دون تدخل من جانب السلطة في هذا الاختيار . وفي ظل وجود الأحزاب — نجد أن لكل حزب برنامج محدد ومعلن وبناء عليه يختار المواطن من المرشحين أكثرهم ملائمة لأفكاره وآماله •

ويجب أن ننمى في هذه المجالس الشعبية قدرتها على انجاز الرقابة الشعبية على أداء الخدمات العامة وإنجاز الاهداف القومية ، فلا إيقاف أو تحديد أو ولاية على ممارسة هذه الرقابة مادامت هذه الرقابة تمارس في حدود المصلحة العامة وطبقا للقوانين الصادرة من مجلس الشعب •

وكذا نجد أن اللامركزية عندما تساعد على التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الاقليم تحقق أسباب وجودها واستمرارها وإذا كانت انلامركزية ستؤدي الى تعدد في الوظائف العامة للمستويات الادارية، فهذا أمر طبيعي لان كل اقليم سيجد من الوظائف العامة والعاملين به من يستطيع انجاز الاهداف دون قصور ، أو عجز في العمالة • ويشترط أن يتحقق بين هذه المستويات قدر مناسب من التعاون سواء من المستوى الافقى أو المستوى الرأسى ، والا كانت هناك فواصل أو تناقضات لا مبرر لها •

ومن المعروف — من الجانب العلمى والعلمى — ولقد بديت الجانب العلمى على اعتبار أن ما يكون مكتوبا أو مدروسا على الاوراق سليما من الناحية الاكاديمية ، ولكن ليس بالضرورة أن يكون كذلك في ظل

ظروف التطبيق والممارسة • ولهذا فمن المتوقع أن تظهر المشاكل والصعوبات التي قد تعوق في بعض الاحيان من مسيرة اللامركزية. ولكن لا يجب أن توقف هذه المشاكل والصعوبات من مسيرة الديمقراطية ، وممارسة اللامركزية في المحليات •

وكما كانت القدرات الادارية في المحليات جيدة وعلى مستوى كفاءة عالية ، كلما أمكنها التغلب على المشاكل وحلها ، وتذويب الصعوبات والاقبال من آثارها • وفي هذا تحقيق سليم لديناميكية اللامركزية ، وضمان لفاعليتها ، واستمرار عطائها لصالح المواطنين •

ولا يفوتنا — في هذا المجال — أن نشير الى نقطة هامة في هذه الاستراتيجية ، ألا وهي النقل الحرفي من السلطة المركزية ، لأنه اذا افترضنا في اللامركزية صورة النقل الحرفي في الاساليب وكيفية الممارسة ، وطرق المعالجة ، لوجدنا أمامنا قوالب مكررة ، لا تتميز بالاقليمية ، ولا تتوافق مع البيئة والظروف المحلية •

ويتضح ذلك في مقارنة المحافظات الريفية بالمحافظات الصحراوية والمحافظات الحضرية ، فكل منها له ظروفه وسماته الخاصة • أضف الى ذلك — أن النقل الحرفي معناه نقل المزايا والعيوب ولا يخفى على أحد تلك العيوب العديدة في الادارة المحلية للمدن الكبيرة ، وما يظهر من مشاكل التضخم والازدحام ، وزيادة الكثافة السكانية ، وصعوبة المرور ، وتعرثر الخدمات ، وفساد المرافق وغيرها من عيوب المركزية •

الفصل الثالث

مكونات نظام الحكم المحلى فى مصر

أولاً - نبذة تاريخية عن تطور نظام الحكم المحلى فى مصر :

كانت فى مصر القديمة عدة مقاطعات حددها علماء تاريخ مصر القديمة باثنان وأربعون مقاطعة على رأس كل مقاطعة حاكم ، وهذه المقاطعات تمثل مصر الفرعونية •

ولقد كانت من أبرز انجازات حكام المقاطعات فى ذلك الوقت (١٢٠٠ — ٩٤٥ ق م) اعتراف بأعمال حكام المقاطعات ومحاكمتهم على أفعالهم بعد مماتهم فى محكمة الموتى فى ميثولوجية المصريين القدامى وكان يرأس هذه المحكمة (أوزوريس) إله الخصب والنساء • حيث كان المصريين يعيشون على خير النيل والحاكم الصالح فى نظرهم هو الذى يحسن استخدام هذه المياه ولاسيما قيامه بشق الترع • لان فى اهتمامه بامتداد مياه النيل الى أراض جديدة معناه زيادة النماء والخصوبة والرخاء لشعب وادى النيل •

كما ظهر فى الدولة الفرعونية القديمة مظهر من أهم مظاهر الوظائف العامة وهو المعروف باسم « الالتزام بالواجب » وهو الواجب الذى يلزمون المصريون أنفسهم به تجاه العمل الذى يؤدونه يومياً ، حتى ليتمكن القول بأن دقائق حياتهم كانت تعيش فى رحاب هذا الالتزام •

وكان من واجبات الحاكم جمع الضرائب ، وضمان وصول الاموال الى الملك واعداد قوائم الشبائب المزمين بأداء الخدمة العسكرية ، وكذا القيام بعمل كبير القضاة وتنفيذ جميع أوامر الملك . وظل هذا الوضع حتى سنة ٣٢٣ قبل الميلاد . ولا شك أن بن سمات هذه الفترة المركزية الشديدة في تبعية الحاكم الفرعوني .

• إذا انتقلنا الى العصر الاغريقى والرومانى . فلقد استمر الحاكم الاغريقى والرومانى فى فترة طويلة من ٣٢٣ ق م . حتى ٦٤١ ميلادية . ولقد كان الشعب المصرى فى عزلة عن الغزاة مبقيا على تقاليده وعاداته وظل أسلوب الحكام والمندوبين هو السائد مع نزول التقسيم فى المقاطعات الى وحدة القرى . التى كانوا يحكمها ممثلون عن الحاكم .

وفى عهد الدولة الاسلامية بعد الفتح الاسلامى فى عام (٦٤١ م) وبدأ فى انشاء مدينة القاهرة التى عرفت (بقاهرة المعز) التى تعتبر مركزا حضريا وحضاريا .

وفى عهد الدولة العثمانية ١٥١٧ — ١٧٩٨ م لم تكن هناك فرصة للحكم الشعبى الا فى فترة حكم المماليك ، حيث كان لكل اقليم أحد البكوات المماليك ، وكانوا متعهدون بجميع الضرائب وتنفيذ أوامر والى واستتباب الامن فى الاقليم .

وفى عهد الثورة الفرنسية ١٧٩٨ — ١٨٠٠ م . عرفت مصر أول تنظيم نيابى عن طريق انشاء المجلس العام الذى كان بمثابة برلمان يشكل من أعضاء يمثلون الاقاليم المصرية المختلفة .

ولقد قسم نابليون مصر الى ١٦ مديرية على رأس كل مديرية مدير فرنسى من رجال الحملة الفرنسية يعاونه ديوان استشارى يضم سبعة أفراد يمثلون أعيان الاقليم • وعندما تولى (كليب) المسئولية قسم مصر الى ثمانية مديريات •

وفى عهد محمد على قسم البلاد الى سبعة مديريات على رأس كل مديرية مدير تركى أو مملوكى ، هذا بالاضافة الى خمس محافظات هى القاهرة والاسكندرية ودمياط وبورسعيد والسويس • وعلى رأس كل محافظة محافظ • وقسم المديريات الى مراكز وعلى رأس كل مركز مأمور ثم قسمت المراكز الى أخطاط على رأس كل خط منها ناظر وقسم الاخطاط الى قرى على رأس كل قرية منها شيخ المشايخ (العمدة) •

ولم تبدأ محاولات انشاء نظام للإدارة المحلية الا فى محافظة الاسكندرية فى عام ١٨٩٠ حيث تأسست بلدية الاسكندرية • (فى عهد الخديوى اسماعيل) • وتلى ذلك انشاء بلديات فى المدن الكبرى • وكانت هذه البلديات مختلطة شكلت بالانتخاب من مصريين وأجانب لممارسة الواجبات البلدية الاساسية مثل خدمات المياه والنور وال نظافة العامة والرصف وانشاء المنتزهات العامة •

وبعد الاحتلال البريطانى عرفت مجالس المديريات بكل مديرية مجلس معين أعضاؤه بمعرفة السلطة ، ومهمة المجلس استشارية لمدير المديرية • ثم عدل أسلوب تكوين هذه المجالس ليكون بانتخاب فى عام ١٩٠٩ ثم منحت المجالس سلطات خاصة فى عام ١٩١٣ ، ثم صدر أول تنظيم للمجالس المحلية فى المدن الصغيرة الحجم فى عام ١٩١٨ وعرفت المجالس القروية فى المناطق الريفية •

وعند صدور دستور سنة ١٩٢٣ اعترف بالنظام المحلى فى مصر ،
تقسم وحداته الى ثلاث • (المديرية — المدينة — القرية) ولم يعطى المشرع
لهذه الوحدات المحلية الشخصية الاعتبارية • وكانت سلطاتها
واختصاصاتها محدودة للغاية ، ولم تكن لديها موارد مالية كافية • وبلغ
عددها فى ذلك الحين :

٢٥ مجلس محلى •

١٣ مجلس مختلط •

٨٧ مجلس قروى •

وظل الوضع كذلك حتى قيام الثورة فى ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ حتى
أعادت الثورة تنظيم الحكم المحلى باصدار عدة قوانين •

ثانيا : القوانين المنظمة للحكم المحلى من سنة ١٩٦٠ :

أهم أقدم القوانين التى تناولت الادارة المحلية فى مصر • بعد ثورة
سنة ١٩٥٢ • هو القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ • الذى يعتبر الاساس
الاول فى ارساء نظام الادارة المحلية الحديث • واذا رجعنا الى ماسبق
ذلك القانون نجدها كما يلى :

القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ الخاص بنظام مجالس المديرىات •

القانون رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٦ الخاص بانتخاب أعضاء مجالس
المديرىات ••

القانون رقم ٩٨ لسنة ١٩٥٠ الخاص بانشاء مجلس بلدى لمدينة
الاسكندرية ••

القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ الخاص بنظام المجالس البلدية ٥٥

وعندما صدر دستور سنة ١٩٧١ • ورد فيه نص عن نظام الإدارة المحلية والمجالس المحلية بالانتخاب المباشر • وكان هذا النص سببا في انتغيرات المستمرة في القوانين المتتالية بعد ذلك • حيث صدر القانون ٥٧ لسنة ١٩٧١ الذى ينظم أساسا مستوى المحافظة ، وهذا القانون لم تصدر له لائحته التنفيذية ثم الغى بعد ذلك • وحل محله القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ الذى استحدث أوضاعا جديدة فى مجال الإدارة المحلية وله لائحة تنفيذية الا أن المشرع نادى بالغاء هو الآخر وأصدر القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بقرار جمهورى فى ٢١ يوليو سنة ١٩٧٩ لانه صدر قبل انعقاد البرلمان بأيام معدودة ، ثم صدرت له لائحته التنفيذية بمقتضى قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ • فى يوم ٢٥ يوليو سنة ١٩٧٩ •

وان كان هذا القانون قد أخذ الكثير من المناقشات والمجالات فى مجلس الشعب ، والاحزاب السياسية ، والصحف اليومية بعد صدوره بأيام • حتى أن كثير من العاملين كانت لهم آراء خاصة فيه • ولهذا انتهت المناقشات الى احداث تعديلات فيه قبل مضى سنتين على اصداره •

القوانين الاخيرة المنظمة لنظام الحكم المحلى المصرى :

بعد صدور القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ولائحته التنفيذية صدر القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ ، وكذلك صدر القانون رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨١ •

ولقد حاول المشرع فى هذه القوانين اعطاء نوع من الاستقرار النسبى

في الادارة المحلية ، ولهذا حددت هذه القوانين المختلفة التنظيمات
الاساسية للحكم المحلي في مصر •

ثالثا - دراسة جغرافية وطبوغرافية :

مساحة «مصر» تبلغ حوالى مليون واثنين كيلو متر مربع ، وتقسم
هذه المساحة لاغراض الحكم المحلي الى ستة وعشرون محافظة ، منها
اربعة محافظات حضرية ، والباقي محافظات ريفية أو صحراوية ، وحيث
تقع منها تسعة محافظات في الوجه القبلى ، وثمان محافظات في الوجه
البحرى ، وخمس محافظات على الحدود •

وإذا درسنا مساحة كل محافظة من هذه المحافظات سنجد أن هناك
تفاوتا كبيرا بينها ، فالمحافظات الاكثر ازدهاما بالسكان هي الاقل من
حيث المساحة (القاهرة والاسكندرية أقل من ٣٠٠ كيلو متر مربع) وبينما
نجد محافظات (الدقهلية - الشرقية - كفر الشيخ - البحيرة) تزيد
مساحاتها عن ٢٥٠٠ كيلو متر مربع •

هذا ولو أضفنا مساحة المحافظات الخمس على الحدود المصرية
سنجد أن التفاوت واضح وكبير بسبب وجود الصحراء وعدم استغلالها
زراعيًا أو صناعيًا • فمثلا - مساحة محافظة مرسى مطروح تبلغ حوالى
ثلث مساحة الجمهورية كلها ، وهي أكبر محافظات مصر على الإطلاق •
وهذا معناه وجود مساحات كبيرة غير مستغلة ، وان كانت محافظة
مرسى مطروح قد لقيت في السنوات الاخيرة اهتماما ملحوظا من الدولة ،
فقد انشئت لها ميناء بحرى وأرصعة لاستقبال السفن الحربية والتجارية،
كما انشأت بها عدة مرافق ومشروعات ساهمت الى حد كبير في تطوير
هذه المحافظة •

أُضِفَ إلى ذلك المساحات الشاسعة على الساحل الشمالى الغربى الذى تسابقت جمعيات الاسكان على استغلاله كما قام جهاز تنمية وتعمير الساحل الشمالى الغربى بتقديم العديد من الخدمات والمرافق وأقام قرية سياحية نموذجية هى قرية (مراقيا) التى كانت فى العصور السابقة مركزا للزراعة والحضارة المصرية القديمة والرومانية أيضا • ومن الممكن — لو احسن استغلال هذا الجزء — أن يصبح مركزا سكانيا وسياحيا كبيرا • هذا بخلاف اختيار عدة مواقع لاقامة محطات الطاقة النووية ، ومنشآت البترول المختلفة فى منطقة العلمين وغيرها •

وإذا انتقلنا إلى محافظات أخرى على حدود «مصر» بكل من محافظة شمال سيناء ومحافظة جنوب سيناء ، سنلاحظ مدى الاهتمام الكبير الذى لاقتته من الدولة واستثنائها من العديد من الاجراءات الحكومية لسرعة تنميتها • خاصة بعد عودتها إلى «مصر» باتفاقية السلام فى سنة ١٩٨٠ • ومن الممكن أن تصبح هاتين المحافظتين فى وضع أفضل طالما أمكن استغلال مواردهما الطبيعية من بترول وفوسفات ومنجنيز ، بخلاف المناطق انسيابية مثل العريش وطابا وساحل العقبة وغيرها • الامر الذى يمكن أن يحقق لها تنمية اقتصادية واجتماعية كبيرة بخلاف جعلها مناطق جذب سكانى •

وفى محافظة (أسوان) التى تقع فى جنوب مصر وتلاصق الحدود مع جمهورية السودان، سنجد مناطق زراعية جديدة ظهرت بعد تنفيذ مشروع السد العالى ، واحتجاز كميات كبيرة من المياه والطمى خلف السد ، وهذا الوضع استفادت منه كل من محافظة أسوان وجمهورية السودان الشقيق الامر الذى ساعد على اقامة ميثاق التكامل بين مصر والسودان ، وأمكن

لوزارة التعمير من استصلاح مساحات كبيرة من الاراضى فى (كلايشة وجرف حسين) وغيرها مما يساعد على التنمية الزراعية والصناعية •

هذا ولا يفوتنا التنويه الى ظهور المناطق الصناعية الجديدة فى بعض المحافظات ، وانشاء العديد من المدن الجديدة مثل (مدينة العاشر من رمضان) و (مدينة ٢٥ مايو) و (مدينة ٦ أكتوبر) و (مدينة السادات) وغيرها التى تشير الى اتجاهات ايجابية فى تنمية المحافظات وتحسين الخدمات العامة والمرافق العامة اللازمة لها ، مع امكانيات الاستفادة من المعونات المقدمة من الدول الصديقة فى انشاء وتنفيذ مشروعات الري والصرف والطرق الممهدة والكهرباء وغيرها •

واذا انتقلنا الى محافظة «دمياط» فسنجد تطورا كبيرا فى عام ١٩٨٤ يهدف الى انشاء ميناء دمياط التجارى ، الذى يستطيع استقبال السفن التجارية الكبيرة ، وفى هذا اضافة مرفق لميناء تجارى جديد الى موانئ مصر ، مثل الاسكندرية وبورسعيد ، ومرسى مطروح ، والسويس ، ولاشك فى أن هذا التطوير بالمحافظة المذكورة سيكون له أثره فى تطور البيئة وتحقيق انتعاش اقتصادى للمحافظة ممثل فى الانشطة الاقتصادية والتجارية التى ستتأثر مع الميناء الجديد بخلاف ما يرتبط بها من خدمات •

رابعاً - الاسس التى يستند عليها نظام الادارة المحلية فى مصر :

من المعروف فى مجال الدراسات الخاصة بتحليل نظم الادارة المحلية فى الدول ، أن يركز الباحثون على تلك الاسس التى يستند عليها النظام لمعرفة مدى امكانية نجاح هذه الادارة واستمرارها • واذا كان لهذا التركيز أهمية فى هذه الدراسات ، الا اننا نرى أن الاكثر أهمية هو

اسناد النظام الى فلسفة فكرية واستراتيجية واضحة ومفهومة لقيام هذا النظام الذى يمثل فى الواقع منح اللامركزية الادارية السياسية التى المدى الذى تسمح به ظروف كل بلد وامكانياته .

واذا رجعنا الى نصوص قانون الحكم المحلى الاخير (قانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩) . سنلاحظ أنه ركز على ثلاثة أسس اعتبرها المشرع الذى يعمل به النظام . نوجزها فيما يلى :

(ا) الاعتراف بوجود مصالح متميزة عن المصالح القومية :

بمعنى هذه المصالح المتميزة هى المبرر الاول لقيام نظام للحكم المحلى والا فلا داعى لمنح هذه الصلاحيات للمطليات ، ولتظل فى قبضة السلطة المركزية .

(ب) الاشراف على هذه المصالح موهود الى المجالس الشعبية المحلية المنتخبة انتخاباً مباشراً :

أى أنه حينما ترفع السلطة المركزية يدها عن أداء هذه المصالح واسنادها الى المحليات تترك لجهات شعبية منتخبة ممارسة الاشراف والرقابة على أداء هذه المصالح وتتدخل هذه المهام فى صميم المجالس الشعبية المحلية .

(ج) استقلال الهيئات اللامركزية فى ممارسة اختصاصاتها تحت السلطة المركزية المتمثلة فى العاصمة :

ويفهم من هذا الاستقلال أنه ليس بالاستقلال المطلق بل أن هناك محددات معينة هى الاختصاصات الواردة على سبيل الحصر فى صلب

القانون • وهذه الهيئات اللامركزية عليها عدم الخروج عن النظام العام والسياسة العامة للدولة التي تهيمن على أداؤها وممارستها السلطة المركزية القائمة في العاصمة •

ولكى تطبق هذه الاسس في صلب نظام الحكم المحلى قسمت الى وحدات ادارية تتمتع كل منها بالشخصية الاعتبارية ، فمنها المحافظات والمراكز ، والمدن واحيائها ، والقرى وتوابعها • مع جواز انشاء وحدات ادارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية أيضا ، متى اقتضت المصلحة العامة ذلك •

ولقد وردت المواد ١٦١ ، ١٦٢ ، ١٦٣ من الدستور وكنصوص صريحة عن نظام الحكم المحلى في مصر • وحددت علاقة وحدات الحكم المحلى بكل من مجلس الشعب ، والحكومة ، وورد كل منها في اعداد وتنفيذ خطة التنمية ، وفي الرقابة ، وفي مختلف أوجه النشاط المختلفة •

خامسا - الوحدات التنظيمية (المحلية) في نظام الحكم المحلى المصرى : أ (المجلس الاعلى للحكم المحلى :

يشكل المجلس الاعلى للحكم المحلى من رئيس مجلس الوزراء (رئيسا) أو من ينييه • وبعضوية الوزير المختص بالحكم المحلى والمحافظين ورؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات •

ولرئيس المجلس (رئيس مجلس الوزراء) دعوة من يرى حضوره جلسات المجلس من الوزراء أو غيرهم •

ويعتبر هذا المجلس الاعلى للحكم المحلى هو المختص بالنظر في

تطبيق نظام الحكم المحلى ، ودعّمه وتطويره ، واقتراح القوانين واللوائح والقرارات ذات لتأثير على المجتمع المحلى .

ولهذا المجلس الاعلى أمانة عامة تسمى الامانة العامة للحكم المحلى تتبع مباشرة الوزير المختص بالحكم المحلى ، وتتولى هذه الامانة العامة انشئون المشتركة للوحدات المحلية ، وكذلك دراسة وبحث الموضوعات الواردة من تلك الوحدات والمطلوب عرضها على المجلس الاعلى للحكم المحلى . كما تقوم بتنظيم الاشتراك فى المؤتمرات الدولية والمحلية ، المتعلقة بالحكم المحلى وشئون التدريب للعاملين بالاجهزة المحلية ، وتقديم المشورة لوحدات الحكم المحلى ، وتعمل على توحيد الرأى القانونى الصادر فى المسائل المتعلقة بشئون الحكم المحلى وتعميم التجارب الرائدة فى بعض المحافظات لكى تستفيد منها المحافظات الاخرى .

وفى التشكيل الوزارى الاخير - أضيف مركز وزير الدولة للحكم المحلى على اعتبار أن المهام التى كان يقوم بها رئيس مجلس الوزراء بصفته الوزير المختص بالحكم المحلى - من الافضل أن تسند الى وزير دولة متفرغ لهذا العمل ، أو وزير الادارة المحلية حسب تشكيل يوليو سنة ١٩٨٤ .

ولقد قام وزير الادارة المحلية بتنظيم عدة لقاءات واجتماعات بين المحافظين والوزراء للتنسيق بينهم ، واتاحة فرص مناقشة المشاكل التى قد تكون قائمة .

٢ - المجالس الشعبية المحلية :

لكل وحدة من وحدات الحكم المحلى مجلس شعبى محلى يشكل من

أعضاء منتخبين انتخاباً مباشراً وفقاً لأحكام القانون ، ويكون نصف الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين (طبقاً للتعريف الوارد في الدستور عن العامل والفلاح) وهو المعمول به حالياً بالنسبة لمجلس الشعب واشترط القانون أن يكون من أعضاء المجلس الشعبي المحلي عنصر من النساء على الأقل .

ويجوز إنشاء وحدات جديدة من وحدات الحكم المحلي أو تعديل نطاق أي من الوحدات القائمة حالياً ، أو إلغاء إحدى هذه الوحدات ولكن لا تخل هذه التعديلات بتشكيل المجالس الشعبية المحلية القائمة وقت إجراء هذا التعديل ، ولها أن تستمر حتى انتهاء مدتها .

٣ - المحافظات :

ويوجد في مصر ستة وعشرون محافظة ، وتعتبر المحافظات الوحدات التنظيمية الرئيسية في نظام الحكم المحلي . . ويكون لكل محافظة منها :
الشخصية الاعتبارية ، ويرأس المحافظة محافظ بدرجة وزير .

والمحافظات تنشأ بقرار من رئيس الجمهورية ، ويجوز أن تكون المحافظة مدينة واحدة مثل المحافظات الحضرية (القاهرة - الاسكندرية بورسعيد ، السويس) .

أما المراكز والمدن والاحياء . فيصدر بإنشائها قرار من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة .

والقرى تنشأ بقرار من المحافظ بناء على اقتراح من المجلس الشعبي المحلي للمركز المختص ، وبناء على موافقة المجلس الشعبي المحلي

للمحافظة • ويجوز أن يشمل نطاق الوحدة المحلية للقرية مجموعة من القرى المجاورة ، هذا بخلاف ما قد يلصق بها من الكفور والنجوع التي تعتبر من ملحقات القرى •

وتتولى وحدات الحكم المحلى — فى حدود السياسة العامة للدولة والخطة العامة للدولة انشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة فى دائرتها ، وتتولى جميع الاختصاصات التى تتولاها الوزارات وذلك فيما عدا المرافق العامة القومية •

٤ — المجالس التنفيذية :

والمجالس التنفيذية واضحة من مسمائها أنها مجالس تجمع رجال التنفيذ ورجال السلطة المحلية على مستوى الوحدة المحلية •

وتمارس المجالس التنفيذية اختصاصات محددة فى القانون ، وتعتبر هذه المجالس بمثابة مجالس المديرين • بصرف النظر عن الوحدة المحلية التى تعمل بها •

٥ — المراكز :

وهى الوحدات المحلية التى تقسم إليها عادة المحافظات الريفية حيث تقسم كل محافظة ريفية الى عدة مراكز • كل مركز منها يتبعه عدد من القرى •

وهذا المسمى مأخوذ أصلاً من النص الفرنسى ، والنظام الفرنسى فى المحليات ، حيث يقسم المحافظات الى عدد من المراكز والكتنونات •

والكمبونات • على الوجه الذى سنوضحه تفصيلا فى فصل لاحق • كما
وأن هذا الشكل التنظيمى لقى نجاحا واستمرارا فى ظل القوانين السابقة
انظام الحكم المحلى المصرى واستمر حتى الان •

٦ - المدن :

والمدن هى الوحدات المحلية متفاوتة الحجم • فمنها المحافظات التى
تشغل مدينة بأكملها • مثل محافظة القاهرة وغيرها من المحافظات
الحضرية ، وهذه تعتبر أكبر المدن فى النظام المصرى • ولكن هناك أيضا
عدد من المدن التى تنتشر فى محافظات وسط الدلتا ، وكذلك فى بعض
محافظات الجنوب ، ولعل من أشهرها مدينة قنا ، ومدينة المنيا ، ومدينة
الاقصر وغيرها ، بخلاف عدد من المدن الصغيرة أو المدن الساحلية
المنتشرة على السواحل المصرية •

٧ - الاحياء :

وهذا الشكل التنظيمى الوارد فى نظام الحكم المحلى المصرى وارد
ضمن تقسيمات المدن • وهو تقسيم للسلطات المحلية ومحاولة لتحقيق
المزيد من اللامركزية • أو عن طريق اعطاء صلاحيات أكبر لامكانية ادارة
المرافق المحلية ، خاصة عندما تكون المدينة كبيرة ولا يسهل على المحافظ
ممارسة كافة الانشطة والممارسات •

ويعتبر الحى تقسيم داخل الهيكل التنظيمى للمحافظة ، وقد تتعدد
الاحياء حتى تصل الى أرقام عشرية ، مثل محافظة القاهرة التى تقسم
حاليا الى اثنى عشر حيا • أو محافظة الاسكندرية التى تقسم الى خمس
أحياء ، ولكل من هذه الاحياء أجهزتها الادارية ، ومجالسها الشعبية
المحلية ، ومجالسها التنفيذية •

٨ - القرى :

والقرى هي أصغر الوحدات المحلية من حيث الحجم والتكوين التنظيمى على اعتبار أن القرية مساحتها محدودة وزمامها محدود ، وان كانت بعض القرى المصرية تتميز بكثافة سكانية كبيرة نسبيا • والقرية المصرية قديمة • وظلت لسنوات طويلة من أهم مواقع الادارة المحلية ولو على مستوى محدود • من الممارسة • التى كان يقوم بها عمدة القرية • وسوف نناقشها فى صفحات لاحقة فى ضوء الاوضاع الجديدة التى نص عليها قانون الحكم المحلى •

الفصل الرابع

التخطيط الاقليمي

أولا : مفهوم التخطيط الاقليمي وأهميته :

التخطيط الاقليمي له أهمية خاصة في مجال الادارة المحلية ، لان التخطيط بمعناه الواسع هو أسلوب وضع الخطط ورسمها لتحقيق الاهداف .

وكما سبق أن تحدثنا عن الاهداف وأنواعها المختلفة في مجال الادارة المحلية . وتدارسنا كذلك اللامركزية واستراتيجيتها ، والمبادئ التي نستند عليها ، والواقع أن التخطيط الاقليمي ، هو شق من التخطيط العام الذي تمارسه الدولة . بمعنى أن وضع الخطط الاقليمية لايجوز أن يخرج عن الخطة العامة للدولة .

والخطط الاقليمية هي مكونات طبيعية للخطة العامة للدولة واذا كانت الخطة العامة للدولة تعتبر بمثابة تصور أو اطار عام للاهداف العامة للدولة وسياساتها أو النهج السياسي الذي تسير عليه ، فإن ما يعد من خطط اقليمية عبارة عن وحدات صغيرة أو مصغرة من هذه الخطة العامة .

وقد يثار بعض الجدل العلمي — حول أيهما يبدأ الخطة العامة أو الخطة الاقليمية وكيف يمكن التنسيق بينهما ؟ والواقع أن كثير من الدول

حسنت هذا الجدل ، أو اذا جاز لنا أن نسميه الخلاف • من يسبق من ؟
أو من يلحق بمن ؟ بأن أوجدت علاقة واضحة تماما بين السياسة والخطة .
بمعنى أن سياسة الدولة هي كيفية انجاز آمال وأهداف الشعب والخطة
العمامة هي التكوين الشكلى لامكانية تحقيق تلك الاهداف على المدى
الزمنى المعين •

وهل يتصور مثلا أن نجد أهدافا اقليمية تتعارض أو تختلف عن
الاهداف القومية ؟ واذا كان ذلك ممكنا في بعض الاوقات أو في بعض
انحالات • الا أن الخلاف هنا ليس بالخلاف الجوهرى ، بل هو الخلاف
على تيدية أى المصلحتين المصلحة القومية أو المصلحة الاقليمية •

وقد يخشى بعض رجال الادارة المحلية بأن تكون نظرة السلطة
المركزية ورجالها اليهم ، بأنهم غير مؤهلين لان يحددوا أهدافهم ، أو
يتصوروا اطارا موضوعيا لانجاز هذه الاهداف • ومن الطبيعى أن يكون
التخطيط من صميم اختصاص المركزين دون اللامركزيين (الاقليميين) •

ولكن الرأى الصائب فى تقديرنا أن لكل اقليم تطلعاته وآماله فى
الحياة الرغدة ، والرضاء المنشود ، ولكل منا أهدافه القريبة والبعيدة ،
واذا كان لنا أن نرجع الى المبادئ التى تستند عليها الاستراتيجية فى
اللامركزية الادارية • فلا مناص من أن نضع هذه المبادئ موضع التنفيذ ،
ونترك لهؤلاء المحليين أن يفكروا بمطلق حرياتهم وآمالهم ، ورغباتهم
الحقيقية فى التطور والتنمية • وما على المركزين الا أن يناقشوهم فى
هذه التصورات ويعدلون منهم ما قد يكونوا قد تعاملوا فيه أو كانوا
أكثر طموحا ، أو لا تسمح بتحقيقه الامكانيات المتاحة •

فالفكر المنطلق الحر بغير قيود كثيفة هو — فى الواقع — أفضل

الطرق الى النجاح والتقدم ، واذا كانت المصالح واحدة والمنفعة أيضا واحدة ، فلا مناص من قبول المناقشة والجدل المنطقي والموضوعي للوصول الى أفضل الحلول والنتائج .

واذا كانت هذه النقطة مثار خلاف من العديد من رجال الادارة المحلية ، ورجال السلطة المركزية في العاصمة فيجب أن تكون وضوح في الرؤية ، ومعرفة للدور الذي يقوم به كل جانب ، ونحن في النهاية دولة نامية لنا امكانيات محدودة ، ولكن يمكن لنا أن نزيد من هذه الامكانيات عن طريق الجهد المشترك والتعاون بيننا سواء كنا في السلطة المركزية أو في موقع السلطة اللامركزية . وكلا السلطتين في خدمة المواطن المصرى . بل والخطط دائما ترمى الى تحقيق أهداف تستفيد منها أجيال مقبلة .

ونشير في هذا المجال الى ماحدث في انجازات الخطة الخمسية للدولة ، والخلافات التي نشأت بين بعض المحافظات ووزارة التخطيط ، وسلوك بعض المحافظين من عدم استجابة الوزارة لطلبات تلك المحافظات وعدم ادراجها ضمن الخطة العامة .

واذا دققنا النظر في الخطط الموضوعة على مستوى المحافظات سنجد انبعض منها أكثر طموحا من المعقول والممكن وأن البعض الآخر منها غير واضح الهدف والمعالن أو يحتاج الى موارد مالية كبيرة لا تقدر عليها الموازنة العامة للدولة . واذا كان هناك من اعتراضات فهي كثيرا ماتكون بسبب الاغراط في الامل ، أو الاحلام ، أو عدم سلامة التقدير ، أو سلامة التقدير ، أو دخولها في تدرج الاولويات التي قد تختلف في المستوى المركزى عن المستوى الاقليمى .

ولقد عملت وزارة الدولة للحكم المحلى فى نهاية سنوات الخطة المذكورة الى اعادة توزيع وغورات الخطة على المستوى الاقليمى، وعقدت عدة اجتماعات مع المحافظين والوزراء المختصين لوضع بدائل الخطط موضع التنفيذ ومحاولة انجاز بعض من هذه الاملال . ولكن لم تكن الاستجابة كاملة . اذ قل ربما فتر الحملل لئلل هذه الخطط .

ولكن ما ننصح به هو أن ينظر الى المسائل من زاوية المصلحة العامة ، لان الادارة المحلية هى أساسا جزء من الادارة العامة وكل منهما يكمل الاخر .

ثانيا - الاقاليم الاقتصادية وهيئات التخطيط الاقليمى :

ورد فى القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ، وفى الفصل الثالث (الواد من ٧ - ٩) نصوص صريحة عن تقسيم جمهورية مصر العربية الى أقاليم اقتصادية وهيئات للتخطيط الاقليمى . وكانت البداية فى ظهور هذه الاقاليم الاقتصادية من وزارة التخطيط قبل صدور القانون سالف الذكر . لاغراض التخطيط على المستوى القومى ، وكانت ثمانية أقاليم : ثم جاء النص على تقسيم أقاليم الجمهورية الى أقاليم اقتصادية يضم كل منها محافظة أو أكثر . ويكون لكل اقليم عاصمة . ولقد صدر قرار جمهورى بتحديد هذه الاقاليم الاقتصادية فى سنة ١٩٨٠ .

كما نص القانون بأن ينشأ فى كل اقليم اقتصادى لجنة عليا للتخطيط الاقليمى تشكل برئاسة محافظ عاصمة الاقليم وعضوية كل من :

- محافظى المحافظات المكونة للاقليم .
- رؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات المكونة للاقليم .

- رئيس هيئة التخطيط الاقليمي أمينا عاما للجنة.
- ممثلى الوزارات المختصة — ويصدر باختيار كل منهم قرار من الوزير المختص .

وتختص هذه اللجنة بما يلى :

١ — التنسيق بين خطط المحافظات و اقرار الاولويات التى تقترحها هيئة التخطيط الاقليمي — والتى تتخذ أساسا فى وضع بدائل الخطة للاقليم وذلك فى ضوء الموارد المتاحة محليا ومركزيا .

٢ — النظر فى التقارير الدورية لمتابعة تنفيذ الخطة ودراسة التعديلات التى تقدمها هيئة التخطيط الاقليمي فى الخطة وفقا للظروف التى تواجه تنفيذها وبعرض ما تصدره اللجنة من التوصيات على المجلس الاعلى للحكم المحلى .

وتنشأ لكل من الاقاليم الاقتصادية هيئة للتخطيط الاقليمي تتبع وزير التخطيط ويصدر بتنظيمها وتحديد العلاقة بينها وبين ادارات التخطيط والمتابعة بالمحافظة قرارا من وزير التخطيط بالاتفاق مع محافظ الاقليم .

لهذا نجد هذه الهيئات ليست من الهيئات العامة ، ولكن جاءت هذه التسمية بهذا الشكل دون ارتباط بمفهوم الهيئات العامة المعروف فى الادارة العامة .

وتختص كل هيئة من هذه الهيئات بما يلى :

١ — القيام بالبحوث والدراسات اللازمة لتحديد امكانيات وموارد

الاقليم الطبيعية والبشرية ، ووسائل تطويرها واستخداماتها المثلى ، واقتراح المشروعات اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للاقليم .

٢ - القيام باعداد الاجهزة الفنية اللازمة للقيام بالدراسات والبحوث وأعمال التخطيط على المستوى الاقليمي .

وواضح أن ما ورد بالفصل الثالث من القانون سالف الذكر - عن الاقاليم الاقتصادية وهيئات التخطيط الاقليمي يعنى أن هذه الاقاليم الاقتصادية والهيئات الاقليمية احدى مكونات نظام الحكم المحلى فى مصر . الا أن المادة (٩) حددت على سبيل الحصر أن هذه الهيئات تتبع وزير التخطيط، ويصدر بتنظيمها وتحديد العلاقة بينها وبين ادارات التخطيط والمتابعة بالمحافظات قرار من وزير التخطيط بالاتفاق مع محافظ الاقليم .

ولكن نشأ عن هذا الوضع بعض المشاكل التى نوجزها فيما يلى :

- تداخل الاختصاصات التخطيطية فيما بين هذه الهيئات وادارات التخطيط والمتابعة فى المحافظات .

- الابتعاد عن المفهوم المتكامل للعملية الادارية فى المحليات بجعل التخطيط عملية مزدوجة بين السلطة المركزية والسلطة اللامركزية .

- ترجيح المصالح المركزية على المصالح الاقليمية فى بعض الاحيان .

- تنازع السلطات بين المحافظات فى مجال التخطيط الاقليمي .

- اعطاء سلطات لامركزية من جانب ثم سحبها من جانب آخر .

- التدريب العملى على أعمال التخطيط الاقليمي بطيئة أو متوقفة

تقريباً هذا بخلاف بعض المشاكل الأخرى •

ثالثاً :- الدور الذى تقوم به وزارة التخطيط :

وإذا انتقلنا الى الدور الذى تقوم به وزارة التخطيط فى التخطيط
الاقليمى للمحافظات • فسنجد أنه أحد الأنشطة الرئيسية لوزارة التخطيط
ويضطر رئيس هيئة التخطيط اقليمى فى القاهرة حضور أغلبية اجتماعات
هيئة التخطيط اقليمى فى الاقاليم الاقتصادية • ويرأس هيئة التخطيط
الاقليمى وكيل وزارة التخطيط ومقره القاهرة •

ويتبع رئيس الهيئة لجنة استشارية للتخطيط اقليمى تضم الخبراء
المحليين فى التخطيط اقليمى من اساتذة الجامعات والمشتغلين بالتخطيط
الاقليمى فى محافظات الاقليم •

كما يتبع رئيس الهيئة عدد من التقسيمات التنظيمية فى ديوان وزارة
التخطيط بالقاهرة هى :

١ — الادارة العامة للتخطيط القطاعى : وتتكون من :

- أ) ادارة الزراعة والرى والصرف واستصلاح الاراضى •
- ب) ادارة الاسكان والمرافق والتخطيط العمرانى •
- ج) ادارة الصناعة والتعدين والطاقة •
- د) ادارة الخدمات الانتاجية •
- هـ) ادارة خدمات الهيئات الاجتماعية والسياحية •

٢ — الادارة العامة لاعداد ومتابعة تنفيذ الخطة اقليمية وتتكون من :

- أ) ادارة الدراسات التخطيطية اقليمية •

• (ب) ادارة اعداد وتطوير الخطة الاقليمية

• (ج) ادارة متابعة تنفيذ الخطة الاقليمية

٣ - ادارة الشؤون الادارية والمالية وتكون من :

• (أ) قسم شئون العاملين

• (ب) قسم الشؤون المالية

• (ج) قسم الشؤون الادارية والسكرتارية

الاختصاصات :

١ - اللجنة الاستشارية وتختص بالاتي :

— تحقيق التنسيق اللازم بين أعمالهم وابداء الرأي في المشروعات

المقترحة على مستوى الاقاليم واعداد الخطة به •

— معاونة رئيس الهيئة في ممارسة دوره كأمين عام للجنة العليا

للتخطيط الاقليمي على النحو الذي نص عليه قانون الحكم المحلي •

٢ - الادارة العامة للتخطيط القطاعي وتختص بالاتي :

— القيام بالاعمال التحضيرية لاعداد خطة الاقليم وعلى الاخص

انصرف على الموارد العينية المتاحة للانتاج في الاقليم وحصرها •

— دراسة مستوى استغلال هذه الموارد وتحديد حجم العاطل منها

ودراسة وسائل استخدامها في تكوين طاقات انتاجية جديدة •

— دراسة حماية البيئة الطبيعية للاقليم والاستخدام الامثل

لامكانيات العمل المتاحة •

- دراسة مشروعات خطة الاقليم والمفاضلة والاختيار بينها طبقا لمعايير تقييم المشروعات وترتيب أولويات التنفيذ وتحقيق التنسيق بينها.
- دراسة وتقييم واقتراح السياسات والاجراءات التنظيمية والتي تكفل تحقيق خطة الاقليم .
- دراسة وتقييم واقتراح السياسات والاجراءات التنظيمية والتي سواء فى التخطيط الطويل المدى أو المتوسط أو القصير .
- الاشتراك فى مناقشة الخطة مع اللجنة الاستشارية للاقليم .
- ٣ — الادارة العامة لاعداد ومتابعة تنفيذ الخطة الاقليمية وتختص بالآتى :

١) ادارة الدراسات التخطيطية والاقليمية :

- دراسة تطوير أساليب التخطيط طويل الاجل والمتوسط والقصير فيما يتعلق بالاقليم .
- دراسة اتجاهات النمو فى الاقليم وتطورها وتوزيع القوى الانتاجية والتوجيه بما هو أكثر ملائمة لوضع الاقليم .
- اعداد المؤشرات الاساسية للنمو الاقتصادى والاجتماعى للاقليم .

ب) ادارة اعداد وتطوير الخطة الاقليمية :

- تجميع المخطط القطاعية للاقليم المعدة فى ضوء المشروعات المختارة .
- تجميع الصورة الرقمية للخطة السنوية فى نطاق الخطة الخمسية وما قد يدخل عليها من تعديلات .
- اعداد اطار خطة الاقليم فى اطار الخطة القومية .

— الاشتراك في مناقشة الخطة مع اللجنة الاستشارية •

ج) ادارة متابعة تنفيذ الخطة الاقليمية :

— متابعة تنفيذ خطة الاقليم وكذا المشروعات المركزية متابعة عينية ومالية •

— اعداد تقارير متابعة دورية •

— دراسة معوقات التنفيذ وابداء الرأى فيها •

٤ — ادارة الشؤون الادارية والمالية للاختصاصات التالية :

— شئون العاملين •

— الشئون المالية والحسابات والمخازن والمشتريات •

— الشئون الادارية والسكرتارية والمحفوظات والسيارات والخدمة
المعاونة مع التنسيق مع الاجهزة الرئيسية لوزارة التخطيط •

٥ — التنسيق بين خطط المحافظات :

وطبقا لآخر خطة ٨٣/٨٤ للمحافظات فهناك ٣٣٠٠ مشروع على
مستوى المحافظات المختلفة (حضرية — ريفية — صحراوية) ومن
المفروض أن يقوم المحافظين ورؤساء المجالس الشعبية المحلية والقيادات
الحزبية بمتابعة تنفيذ هذه المشروعات على الطبيعة حتى يكون هناك
تنسيق بين القيادات التنفيذية والشعبية •

ويقوم وزير الدولة للحكم المحلى بمقد عدة لقاءات دورية لاستعراض

هذه المشروعات مع المختصين بوزارة التخطيط والمحافظات بهدف التعرف على ما تم انجازه منها والمعوقات التي تقف في طريق التنفيذ وفي انتظام هذه اللقاءات كل ثلاثة أشهر للعرض والتنسيق المستمر ، مع نقل بعض فوائض الخطط من محافظات الى محافظات أخرى مازالت في احتياج لدعم المشروعات القائمة بها .

رابعاً - الاسس التي يبنى عليها التخطيط الاقليمي :

١ - البعد المكاني في التخطيط الاقليمي :

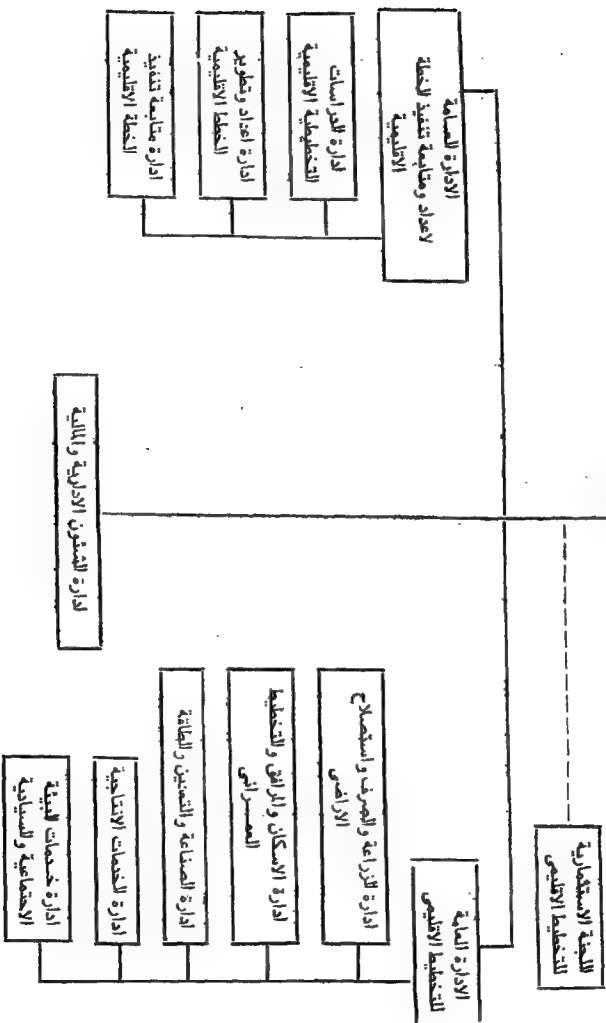
وإذا نظرنا الى التخطيط الاقليمي على انه أسلوب تخطيطي يأخذ في الاعتبار البعد المكاني ، ويتأثر بعناصر الموارد الانتاجية المتاحة ، ويهتم بالفاحية الزمنية التي يتم فيها التخطيط ، ويدرس الامكانيات التنظيمية والادارية القائمة فعلا في المستوى المحلي الذي يتم فيه اجراء هذا التخطيط . كل هذا بهدف تحقيق أقصى تنمية ممكنة ، بأعلى معدل متاح ، وبأدنى تكلفة في أقصر وقت . بحيث يتحقق في النهاية أعلى معدل نمو قومي ممكن . مع الاخذ في الاعتبار اقلال الفوارق بين المستويات الاقتصادية الاقليمية . *

٢ - العلاقة بين البعد القطاعي والبعد الزمني في التخطيط :

لقد ظلت العديد من الدول النامية التي تطبق أسلوب التخطيط الاقليمي بصفة خاصة ، أو التخطيط الشامل بصفة عامة تركز في رسم خططها على البعدين القطاعي والزمني ، وعادة ما تهمل البعد المكاني .

* محمد حسن فج النور ، مجالات التخطيط الاقليمي وأساليبه التحليلية
مذكرة رقم ١٠٤٠ ، معرفة للتخطيط القومي ص ٣ ، للقاهرة سنة ١٩٧٣ .

هيئة التخطيط الإقليمي



ولكن ثبت من المحاولات المتعددة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ،
واخفاق بعض هذه المحاولات ان للبعد المكاني أهمية خاصة تلعب دورا
رئيسيا في نجاح هذه المحاولات •

ولقد كانت فترة الخمسينات خير دليل على ذلك فلقد أثبت بما لا يدع
مجالا للشك أن هذه التنمية من الممكن أن تسبب اختلاف في قدرات
الاقاليم المختلفة على النمو وبالتالي اختلال في ميزان النمو نفسه الذى
تحققه الدولة كلها •

والخطورة في مثل هذا الاجراء تتمثل في الاثار السيئة التى يمكن أن
تنجم عن التخطيط الاقليمى الذى لا يستند الى الاسس والاساليب
العلمية السليمة •

فمن المعروف أن الاقاليم التخطيطية ليست على مستوى واحد من
انوفرة في الموارد ، أو في توزيع هذه الموارد على المسطح الجغرافى لهذه
الاقاليم ، وهذا من مؤداه أن تختلف قدرات الاقاليم وتتحطم قدرات
بعض الاقاليم على النمو والتدهور ، أو على الاقل التخلف في مستوى
المعيشة بين مختلف الاقاليم • والسبب الرئيسى في ذلك هو استبعاد
البعد المكاني من التخطيط •

٣ — توافر عناصر الجنب لمزيد من التنمية :

في حالة وجود تفاوت بين الاقاليم الاقتصادية فسنجد أن الوضع
يزداد سوءا بسبب أن المناطق ذات المشروعات الصناعية والتجارية هي
الاکثر جذبا لرؤوس الاموال والبنوك وغيرها من أوجه الاستثمار
والنشاط الاقتصادى ، بالتالى ستميل هذه الاستثمارات الى التركيز في
هذه المناطق مما يصيبها بالتضخم وتترك المناطق المتخلفة نسبيا في مزيد من

التخلف ، وينتج عن ذلك زيادة التضخم في مناطق معينة وزيادة التخلف في مناطق أخرى .

وهذا ما كان ينادى به العالم السويدي (ميرديل) لفكرة التسبيب الدائري لعملية التضخم في التنمية ، بمعنى أن هناك قوى تعمل وتعيد العمل على بعضها في شكل تراكمي فتبقى الاقاليم الفقيرة في فقر دائم والاقاليم الغنية في اضطراب وازدهار*.

؛ — قياس درجة التخلف في الدولة وأقاليمها المختلفة :

من الضروري دراسة درجة التخلف في الدولة التي تقوم بالتخطيط الاقليمي . فمن المعروف على المستوى الدولي أن الدول المختلفة أو النامية تتميز بالتفاوت الاقتصادي الكبير بين المناطق الجغرافية في كل منها ، وهذا الامر يستتبع اجراء الدراسات الوثيدة والدقيقة لامكانيات كل اقليم من الاقاليم التي تنوى القيام بهذا بجهود التنمية الاقتصادية، وقياس مدى الوفرة في الموارد أو العثرة فيها . بحيث لا يكون التخطيط الاقليمي عشوائيا ، أو بعيدا عن الاحتياجات الفعلية للتنمية .

وهذا ما عانت منه «مصر» في الخطط الاولى للتنمية الاقتصادية ، حيث تركزت التنمية على المدن والمناطق الحضرية ، وتركزت المناطق الريفية والصحراوية ، الامر الذي أدى الى فشل الخطط منذ مراحلها الاولى . ثم عدم معالجة هذا الموقف في حينه قد ساعد على توسيع الفجوة بين المحافظات الحضرية والمحافظات الاخرى ، حتى أن بعض المحافظات مثل القاهرة والجيزة والقليوبية والاسكندرية استفادت أكثر من غيرها ، وأصبحت القاهرة بصفة خاصة أكثر ازدهارا وتعانى من مشاكل التضخم الغير مصوب .

Gumar Myrdal, Economic theory and underdeveloped (*)
Segions London, 1959. P. 27.

الفصل الخامس

دور المجالس الشعبية المحلية بالمحافظات

١ (تشكيل المجالس الشعبية المحلية بالمحافظات :

يشكل بكل محافظة من محافظات الجمهورية (٢٦ محافظة) مجلس شعبي محلي يتكون من ستة أعضاء عن كل مركز أو قسم اداري يكون أحدهم على الاقل من النساء • واستثنى القانون — المحافظات التالية من هذا العدد وازداد العدد الى عشرة أعضاء أحدهم على الاقل من النساء • هي :

محافظات القناة (السويس — الاسماعيلية — بورسعيد) وكذلك محافظة مطروح ، والوادي الجديد ، وشمال سيناء ، وجنوب سيناء ، والبحر الاحمر •

ويكون نصف هؤلاء الاعضاء من العمال والفلاحين :

— ويكون لكل مجلس شعبي محلي • رئيس ووكيلين ينتخبون من بعض الاعضاء في أول جلسة للانعقاد العادي • على أن يكون أحد انوكيلين على الاقل من العمال أو الفلاحين •

ويحل محل الرئيس — أحد الوكيلين — بالتناوب بينهما وفي حالة غيابهم يتولى رئاسة المجلس أكبر الاعضاء سنا • وإذا خلى أحد هذه المناصب ينتخب المجلس من يحل محله من بين أعضائه بنفس القواعد والشروط •

وتحدد اللائحة التنفيذية — هذه القواعد — ويجوز عمل لائحة
داخلية خاصة بكل مجلس •

ب) اختصاصات المجالس الشعبية المحلية :

— في حدود السياسة العامة للدولة تقوم المجالس الشعبية المحلية
بالرقابة على مختلف المرافق العامة والاعمال التى تدخل فى اختصاص
المحافظة •

— والمجلس أن يطلب أية بيانات عن الوحدات الاخرى الانتاجية
والاقتصادية وغيرها العاملة فى دائرة المحافظة •

— ويقوم المجلس بالاشراف على تنفيذ خطط التنمية المحلية
ومتابعتها على مدار السنة •

— كما تختص فى اطار الخطة العامة للدولة وطبقا للموازنة العامة
ومع مراعاة القوانين واللوائح بما يأتى على سبيل الحصر طبقا للقانون :

١ — اقرار مشروعات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية
ومشروع الموازنة العامة السنوية للمحافظة • وكذلك متابعة تنفيذها ،
والموافقة على مشروع الحساب الختامى •

٢ — تحديد وقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والامكانيات
الذاتية والمعاونة فى المشروعات المحلية •

٣ — لموافقة على المشروعات العامة بما يفى بمتطلبات الاسكان
والتشيد واقتراح مشروعات التخطيط العمرانى والتعمير ولقد صدر
أخيرا سنة ١٩٨١ قانون التخطيط العمرانى الذى يحدد كيفية
ممارسة هذا الدور فى نطاق المحليات •

٤ — الموافقة على انشاء المرافق والمشروعات الانتاجية المحلية وعلى
الاخص المشروعات المتعلقة بالامن الغذائي •

٥ — اقتراح فرض الضرائب ذات الطابع المحلى • وذلك على
اساس أن الضرائب العامة تصدر بقانون من مجلس الشعب وذلك طبقا
للدستور • كذلك للمجلس حق فرض الرسوم ذات الطابع المحلى — وفقا
للقانون — كذلك تعديلها أو تقصير أجلها أو الاعفاء منها أو الغائها • بعد
موافقة مجلس الوزراء •

٦ — دراسة واعداد الخطط والبرامج الخاصة بمحو الامية وتنظيم
الاسرة في نطاق المحافظة وتوفير احتياجاتها ومتابعة تنفيذها •

٧ — اصدار التوصيات والمقترحات والخطط المتعلقة بصيانة النظام
والامن المحلى (مع التنسيق مع مدير الامن ووزارة الداخلية) •

٨ — اقرار القواعد العامة لنظام لتعامل بين اجهزة المحافظة ، وفي
تعاملها مع الجماهير في كافة المجالات •

٩ — اقتراح انشاء مناطق حرة وشركات استثمار مع رأس مال
عربى أو أجنبى أو مع المحافظات الاخرى •

١٠ — مباشرة الاختصاصات المتعلقة بمشروعات المجالس البلدية
المحلية الواقعة في نطاق المحافظة التى لا تتمكن المجالس الاخرى من
القيام بها • بالاضافة الى الموافقة على تمثيل المجلس في المؤتمرات
الداخلية والخارجية ، والاستقرار في الندوات والمناقشات والدراسات
التى تجريها السلطات المركزية •

١١ — كما يختص المجلس الشعبي المحلى للمحافظة بالنسبة
للمجالس الشعبية المحلية الاخرى فى نطاق المحافظة بالاشراف والرقابة
والتصديق أو الاعتراض على القرارات فى حدود ما تنص عليه اللائحة
التنفيذية ، والموافقة على اقتراحات هذه المجالس وتبلغ بها المحافظ فى
خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها •

ج) الاختصاصات المالية للمجالس الشعبية المحلية :

١ — أجاز القانون للمجالس الشعبية المحلية التصرف بالآتيان فى
الاموال الثابتة والمنقولة أو تأجيرها بايجار رسمى أو بأقل من أجر المثل
بقصد تحقيق غرض ذى نفع عام • وذلك اذا كان التصرف الى احدى
انوزارات أو احدى وحدات الادارة العامة •

٢ — أما بالنسبة للتصرف للأجانب • أو تملك الأجانب يجوز
للمجلس بعد موافقة رئيس مجلس الوزراء • فى حدود مبلغ ٥٠٠٠٠٠ جنيه
الوزراء • ولا يجوز فى هذه الحالة أن تزيد التصرف عن مدة ثلاثين سنة
يجوز تجديدها بقرار من مجلس الوزراء •

٣ — يجوز للمجلس الشعبي المحلى الاقتراض من البنوك وبيوت
المال المحلية أو المركزية فى حدود الخطة والموازنة العامة المعتمدة للمحافظة
مغرض تنفيذ المشروعات الانتاجية أو الاستثمارية للمحافظة أو وحداتها
المحلية بشرط عدم التجاوز عن ٤٠٪ من المجموع السنوى للإيرادات
الذاتية للمحافظة •

٤ — تقديم معونات مالية للجهات ذات الأغراض الاجتماعية
والخيرية والعلمية الواقعة فى دائرة اختصاص المجلس •

د) اختصاصات أخرى :

كذلك يجوز للمجلس الشعبى المحلى بالاتفاق مع المحافظ أن يقرر تمثيل المنتفعين فى الادارة والاشراف على المشروعات والاجهزة والوحدات التى تقوم على ادارة وتسيير المشروعات والخدمات العامة وتحدد اللائحة التنفيذية شروط الترشيح وغيرها •

— كما يبدى المجلس الشعبى المحلى رأيه فى الموضوعات التى يرى المحافظ أو الوزراء المختصين استشارته فيها •

— يجوز لاعضاء المجلس الشعبى المحلى تقديم الاسئلة وطلبات الاحاطة والاستجواب للمحافظ أو نواب المحافظ لكل من رؤساء المصالح ورؤساء الهيئات العامة فى نطاق المحافظة فى الشئون التى تدخل فى اختصاص المجلس • ويجوز أن تتعلق بمصالح عامة •

وتنظم اللائحة التنفيذية كيفية التقدم بكل من هذه الاسئلة وطلبات الاستجواب • ارجع الى نص المادة ١٩ ، ٢٠ ، ٢٠ مكرر و ٢٠ مكرر/٠١

هـ) نظام سير العمل بالمجالس الشعبية المحلية بالمحافظات :

حدد القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ فى المواد ٢١ ، ٢٢ ، ٢٣ ، ٢٤ كيفية سير العمل فى المجلس الشعبى المحلى من حيث مقر المجلس ولجانه فى عاصمة المحافظة ، والموظفين اللازمين له،واعداد موازنة المحافظة سنويا، والاعتمادات اللازمة لمواجهة نفقات المجلس • وكذلك دور الانعقاد العادى الذى حدد بعشرة أشهر على الاقل ، ويجتمع اجتماعا عاديا مرة كل شهر على الاقل بدعوة من رئيسه ، ويجوز دعوته لاجتماع غير عادى •

وأجاز انقانون أن يحضر المحافظ أو أحد نوابه ، أو رؤساء المصالح والوحدات المحلية ورؤساء الهيئات العامة عند النظر في الموضوعات المتعلقة بهم .

كما أجاز لاعضاء مجلس الشعب بالمحافظة حضور جلسات المجالس الشعبية المحلية والمشاركة في المناقشات دون أن يكون له صوت محدد في اتخاذ القرارات ، وخلاف ذلك مما ذكره القانون واللائحة التنفيذية .

الفصل السادس

دور المحافظ في الادارة المحلية

المحافظ أو المدير كان من رجال وزارة الداخلية قبل صدور القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ وفي القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ استقل المحافظ عن وزارة الداخلية • وبرز طابعه اللامركزي باعتباره رئيسا لمجلس المحافظة • ولكن ورث بعض الاختصاصات التي كان يمارسها المحافظون والمديرون قبل ذلك في قانون ٥٢ لسنة ١٩٧٥ • واستقل المحافظ عن مجلس المحافظة ، وجعل الرئاسة لاهد أعضاءه وأصبح المحافظ مشرفا أو كما يقول البعض (سلطة وصاية) على المجلس الشعبي المحلي • كما هو واضح في القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته (٥٠ لسنة ١٩٨٠ ، ١٦٨ لسنة ١٩٨١) •

١ - كيفية تعيين المحافظ ؟:

يعين المحافظ بقرار جمهوري ويعفى بنفس الشكل ، ولا يجوز أن يكون المحافظ عضوا في مجلس الشعب أو بالمجالس المحلية • ويعامل المحافظ معاملة الوزير من حيث المرتب والمعاش ويقسم أمام رئيس الجمهورية اليمين الدستورية •

ويعتبر المحافظ مستقिला بحكم القانون بانتهاء رئاسة الجمهورية.

ولا يترتب على ذلك سقوط حق المحافظ في المعاش أو المكافأة ويستمر في وظيفته حتى يعين رئيس جمهورية جديد ويعين المحافظين الجدد .

٢ - شروط اختيار المحافظ :

في الاوضاع والقوانين السابقة عن سنة ١٩٧٩ كان المحافظ يعين بقرار جمهوري ومن رجال وزارة الداخلية واستمر الوضع - بالنسبة لاسلوب التعيين - الا أن لرئيس الجمهورية اختيار المحافظ من مختلف فئات الشعب ، ولم ينص على توافر شروط معينة في المرشح لهذا المنصب لا المؤهل ولا السن أو الخبرة السابقة . وترك ذلك كله لترخيص رئيس الجمهورية وان كان المفهوم ضمنا أن يتوافر في شاغل المنصب الشروط اللازمة لشغل وظيفة من الوظائف العامة للدولة . ولم يتضمن أى شروط عن وجود صلة تربط المحافظ بمحافظته . وحدث أن اختار رئيس الجمهورية جميع المحافظين في سنة ١٩٨٠ من أبناء المحافظات . وان كان قد رجع عن ذلك في التعيينات الاخيرة الصادرة بقرار رئيس الجمهورية في أكتوبر سنة ١٩٨١ .

٣ - المحافظ منصب سياسى أكثر منه ادارى :

بعد القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ انتفت عن المحافظ الصبغة الادارية الخالصة وأصبح سياسيا أكثر منه اداريا . يتضح ذلك من علاقة المحافظ برئيس الجمهورية حيث اعتبر المحافظين مستقلين بمجرد انتهاء رئاسة رئيس الجمهورية ، وهذا يختلف عن وضع الموظف العام الذى لا يرتبط وجوده فى الوظيفة بوجود رئيس الجمهورية . وزاد هذا الوضع وضوحا بوجود المجلس الاعلى للحكم المحلى الذى حل محل اللجنة الوزارية للحكم المحلى (مجلس المحافظين من قبل) .

٤ - الوضع المالي والإداري للمحافظ :

تغير الوضع المالي والإداري للمحافظ منذ قانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ وحتى الآن عدة مرات . وبعد أن كانوا مناظرين لنواب في المرتبة والمعيش وأسبقية البروتوكول والمراسم ، أما فيما عدا ذلك فكانوا يعاملون معاملة وكلاء الوزارة . وفي القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ جعل المحافظ من درجة نائب وزير من جميع الوجوه . والبعض منهم من درجة وزير وبمعاملة معاملة الوزير . واستمر الوضع في القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ . وأخيرا في القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ نص على أن يعامل المحافظ معاملة الوزير على قدم المساواة في المرتبة والمعيش ، وعليه مازال المحافظ ينصب إداري حيث لا يستقيل باستقالة الحكومة ولكن يستقيل حكما بانتهاء مدة رئيس الجمهورية .

٥ - اختصاصات المحافظ :

وله نوعين من الاختصاصات :

١ - اختصاصات قديمة وجدت في القوانين السابقة وظلت دون التواء .

٢ - اختصاصات جديدة وردت في القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ . ولائحته التنفيذية وتعديلاته . وكما سبق أن ذكرنا عن المحافظ ليس له سلطة قضائية . بل هو يمارس اختصاصات ذات طبيعة تنفيذية محضة . ولا يمكن أن يفوضه رئيس الجمهورية إلا في بعض الاختصاصات التي يستمدّها من القوانين العادية وهو مقصور على الجانب التنفيذي فقط .

٣ - للمحافظين اختصاص شامل على المحافظة . وليسوا تابعين

لوزارة معينة • ولهذا فهم كالوزراء في عدم التبعية الا لرئيس مجلس الوزراء أو رئيس الجمهورية • ويتضح ذلك من مسؤولية المحافظ عن الاشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة في محافظتهم كما ترسمها الجهات المختصة ، والسلطة الكاملة على كل مرافق الخدمات والانتاج على أرض المحافظة بما يكفل اتخاذ كافة القرارات على مستوى المحافظة • ومدى الرجوع الى السلطة المركزية (م/٢٧) (تقرأ وتشرح تفصيلا) ••

٤ — بعض الاختصاصات على سبيل الحصر •• منها :

أ () الاشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة في جميع المجالات فنطاق المحافظة مثل كفالة الامن الغذائي ورفع كفاءة الانتاج الزراعي والصناعي بالمحافظة والنهوض به •

ب) حماية أملاك الدولة العامة والخاصة وإزالة ما يقع عليها من تعديات •

ج) الامن والاخلاق والقيم بمعاونة مدير الامن • (مرفق الامن مرفق قومي) (علاقة المحافظ بمدير الامن) وسلطات كل منهما •

٥ — اختصاصات المحافظ بالنسبة للعاملين بالمحافظة :

أ () السلطة القضائية وأعضاء مجلس الشعب •

ب) العاملين الاصليين •

ج) الجهات التي نقلت الى المحافظة •

د) الجهات التي لا تتبع المحافظ مباشرة •

هـ) موظفوا الهيئات العامة •

٦ — في التفويض للمحافظ • أو منه الى الآخرين • سكرتير عام
المحافظة والمساعدين •

٧ — دعم التعاون مع الجامعات والمعاهد وأجهزة المحافظة لخدمة
البيئة والنهوض بالمجتمع المحلي • (م/٢٧ مكرر) •

ويتم انشاء الكليات والمعاهد العليا بالاتفاق بين المحافظ ومجلس
الجامعة المختص والمجلس الاعلى للجامعات والوزير المختص بالتعليم
العالي على أن يكون المحافظ ورئيس الجامعة مسئولين عن الامن
بالجامعات وذلك على النحو الذى تتبعه اللائحة التنفيذية •

٨ — المحافظ رئيس جميع العاملين بالمحافظة • والتي نقلت الى
المحافظة وله اختصاصات الوزير. أما العاملين بفروع الوزارات والجهات
التي لم ينقل اختصاصها الى الوحدات المحلية فيما عدا الهيئات القضائية
والجهات المعاونة لها بما يأتى :

— اقتراح نقل أى عامل من المحافظة — اذا تبين أن وجوده بها لا يتلائم
مع المصلحة العامة •

— (م/٢٧ مكرر/١) ابداء الرأى فى ترقية ونقل العاملين بالمحافظة
قبل صدور القرار من السلطة المختصة •

— الاحالة الى التحقيق وتوقيع الجزاءات التأديبية فى الحدود
المقررة للوزير •

— طلب التحقيق مع العاملين التابعين للهيئات العامة التي تباشر نشاطها في نطاق المحافظة واقتراح توقيع الجزاءات التأديبية عليهم من السلطة المختصة وذلك خلال ستة أيام من تاريخ اتخاذ القرار •

ويجوز لكل وزير أن تنقل اختصاصات وزاراتهم الى الوحدات المحلية وأن يفوض المحافظ في بعض اختصاصاته •

٩ — يجوز للمحافظ في حدود القواعد العامة التي يضعها مجلس الوزراء وبعد موافقة المجلس الشعبي المحلي • أن يقرر قواعد التصرف في الاراضي المعدة للبناء المملوكة للدولة ووحدات الحكم المحلي في نطاق المحافظة • وقواعد التصرف في الاراضي القابلة للاستزراع داخل الزمام والاراضي المتاخمة والممتدة لمسافة كيلو مترين التي تتولى المحافظة استصلاحها •

استصلاح الاراضي • والاولوية لآبناء المحافظة • ويجوز أن يتناول التصرف في الاراضي دون مقابل لأغراض التعمير والاسكان واستصلاح الاراضي وتجهيتها للزراعة •

أما الاراضي الخارجة عن الزمام •• وفق خطة قومية •• تتولاها وزارة الاستصلاح ويكون التصرف في هذه الاراضي حسب القواعد والقوانين واللوائح المعمول بها •

١٠ — اختصاصات الوزير المختص وكذلك وزير الدولة للمالية المنصوص عليها في المسائل المالية والادارية بالنسبة للمرافق التي نقات الى الوحدات المحلية بوزاراتها في حدود التأشيرات العامة المرافقة لقانون ربط الموازنة العامة •

وتنص المادة (٢٩) مكرر على أن المحافظ مسئول أمام رئيس مجلس

الوزراء • عن مباشرته لاختصاصاته المنصوص عليها في هذا القانون، ويعرض عليه تقرير دورى عن نتائج الاعمال لمختلف الانشطة بالمحافظة والتي تحتاج الى متابعة وتنسيق مع الوزارات المعنية •

ولرئيس مجلس الوزراء أن يعقد اجتماعا مشتركا في فترات دورية بين الوزراء والمحافظين لمناقشة وسائل دعم الصلة بينهم • وتبادل الرأي وتذليل الصعوبات والعقبات •

١١ — تفويض بعض السلطات والاختصاصات الى نوابه ومساعديه

١٢ — يجوز للمحافظ دعوة أعضاء مجلس الشعب والشورى في حدود النصف منهم •

١٣ — يحل محله أقدم النواب •

٦ — نواب المحافظ :

يجوز أن يكون للمحافظ نائب أو أكثر بقرار رئيس الجمهورية ••

— لا يجوز أن يكون عضوا في مجلس الشعب أو المجالس الشعبية المحلية •

— يقسم اليمين أمام رئيس الجمهورية •

— يباشر أعماله تحت اشراف المحافظ وتوجيهه •

— يجوز تقديم استجواب له كممثل المحافظ •

— يعتبر مستقيل بحكم القانون بانتهاء رئاسة رئيس الجمهورية •

دون تأثير في المعاش أو المكافأة ، ويستمرؤا حتى تعيين رئيس جمهورية جديد •

سكرتير عام المحافظة :

السكرتير العام له سلطات واختصاصات وكيل الوزارة في المسائل المالية والادارية المنصوص عليها في القوانين واللوائح بالنسبة لـديوان عام المحافظة •

وسكرتير عام مساعد لمعاونة السكرتير العام ويحل محله عند غيابه • ولا يجوز أن يكون عضوا في المجلس الشعبي المحلي •

٨ — المجلس التنفيذي برئاسة المحافظ :

— نواب المحافظ ورؤساء المراكز والمدن والاحياء ، ورؤساء المصالح والاجهزة والهيئات العامة في نطاق المحافظة الذين تحددهم اللائحة التنفيذية • (م/٣٣) •

وسكرتير عام المحافظ هو أمين المجلس •
يجتمع مرة كل شهر على الاقل في المكان الذي تحدده • وله اختصاصات هي : متابعة الاعمال ، اعداد مشروع الموازنة — معاونة المحافظ في وضع المخطط الادارية والمالية لوضع قرار المجلس الشعبي على التنفيذ — وضع القواعد التنظيمية للاجهزة الادارية للتنفيذ — ووضع القواعد العامة لادارة واستئجار الاراضى — والقواعد الخاصة بمشروعات الاسكان — وادارة الاراضى •

اختصاصات المجلس التنفيذي للمحافظة :

يختص المجلس التنفيذي للمحافظة طبقا لما نص عليه القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ ، ١٦٨ لسنة ١٩٨١ بما يلي :

أ (متابعة الاعمال التى تتولاها الاجهزة التنفيذية للمحافظة وتحسين مستوى الاداء وحسن انجاز المشروعات والخدمات على مستوى المحافظة •

ب) اعداد مشروع موازنة المحافظة واقتراح توزيع الاعتمادات المخصصة للاستثمارات — بعد اعتمادها — على الوحدات المحلية •

ج) معاونة المحافظ فى وضع الخطط الادارية والمالية اللازمة لشئون المحافظة ولوضع القرارات والتوصيات الصادرة من المجلس الشعبى المحلى موضع التنفيذ •

د) وضع القواعد التى تكفل حسن سير العمل بالاجهزة الادارية والتنفيذية بالمحافظة •

هـ) وضع القواعد العامة لادارة واستثمار اراضى بالمحافظة وممتلكاتها والتصرف فيها •

و) وضع القواعد الخاصة بمشروعات الاسكان والتخطيط العمرانى •

ز) دراسة وابداء الرأى فى الموضوعات التى ستعرض على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة من النواحي الفنية والادارية والقانونية •

ح) دراسة وابداء الرأى فى الموضوعات الاستثمارية التى تتولاها المحافظة •

الفصل السابع

الموارد والاستخدامات المالية

لوحدة الحكم المحلى المصرى

الموارد المالية للمحافظات :

ولكى تتحقق للمحافظات — فى ظل نظام الحكم المحلى — امكانات التطور وتحسين الخدمات ، والارتفاع بمستوى الاداء الحكومى • عملت الدولة على اعطاء المحافظات قدرا ملائما من الموارد المالية التى تيسر عليها تحقيق أهدافها الاقليمية ، والمشروعات الانتاجية والتنمية الذاتية •

وتتلخص هذه الموارد المالية فى نوعين اثنين :

— موارد مشتركة مع سائر محافظات الجمهورية •

— موارد خاصة بكل محافظة على حدة •

ويتميز كل نوع من هذه الموارد عن الآخر بنوعية خاصة • ويتكون كل منها من عناصر مالية محددة طبقا للقانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته وكذلك باعتبار هذه الموارد هى الاساس فى اعداد الموازنة العامة للمحافظة التى تشمل الايرادات والمصروفات مقسمة على حسب الابواب الاربعة للموازنة • أى أن المحافظة لها مواردها واستخداماتها التى تتخذ طبقا للاصول المالية وحسب ما يحدده القانون • ويستعرض كل نوع من هذه الموارد والاستخدامات على حدة •

أولا - الموارد المشتركة مع سائر محافظات الجمهورية :

١ - وتتكون هذه الموارد في الضريبة الاضافية على الصادرات والواردات التي تقع في دائرتها - وتختص المحافظة بنصف الحصيلة ويودع النصف الاخر في رصيد الموارد المشتركة لجميع المحافظات •

٢ - نصيب المحافظة من الضريبة الاضافية على ضريبة القيم المنقولة وضريبة الارباح التجارية والصناعية • ويختص كل محافظة نصف حصيلتها أيضا ويودع النصف الاخر في رصيد الموارد المشتركة •

وفي حالة اختلاف المركز الرئيسى لاحدى المنشآت عن مركز نشاطها الفعلى ، أى كانت المنشأة المحلية فرع من منشأة مركزها الرئيسى فى مكان آخر • اختص المجلس الشعبى المحلى للمحافظة الكائن بها مركز النشاط الفعلى بنصف الحصيلة ويودع النصف الاخر فى رصيد الموارد المشتركة •

وتجمع هذه الانصبه من جميع المحافظات ، وتمثل فى مجموعها الموارد المشتركة التى تستفيد منها جميع المحافظات طبقا لقواعد محددة بقرار وزارى •

ثانيا : الموارد الخاصة بكل محافظة :

تتكون هذه الموارد من عدة مصادر حددها القانون على سبيل الحصر وهى :

أ) ربع الحصيلة الاصلية المقررة على الاطيان الكائنة بدائرة المحافظة وكذلك ربع حصيلة الضريبة الاضافية على ضريبة الاطيان فى المحافظة ذاتها •

ب) ضرائب ورسوم السيارات والموتوسيكلات والعربات والدراجات ووسائل النقل المرخص لها في دائرة المحافظة •

ج) حصيد استثمار أموال المحافظة وايرادات المرافق التي تقوم بإدارتها •

د) الضرائب والرسوم الأخرى ذات الطابع المحلي التي تفرض لصالح المحافظة •

هـ) الإعانات الحكومية التي تحصل عليها المحافظة من الحكومة المركزية •

و) التبرعات والهبات والوصايا التي ترد من الأفراد أو الجماعات أو الهيئات المحلية أو المصرية بصفة عامة • وبشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية •

ثالثا - موارد الحساب الخاص باغراض استصلاح الاراضى :

كما سبق أن ذكرنا عن قواعد التصرف في الاراضى الواقعة في نطاق المحافظة • رؤى أن ينشأ في كل محافظة حساب خاص لاغراض استصلاح الاراضى على مستوى المحافظة • وتتكون موارده من حصيد التصرف في الاراضى الزراعية والمستصلحة والتي تقع في المحافظة أو في زمامها وفي حدود (٢ كيلو) من حدودها حسب ما يقرره القانون وتمثل هذه الموارد المالية مصدرا هاما من مصادر الاموال لكل محافظة ، ولها أن تتوسع فيها في حدود المساحة المتاحة لها ، وفي ضوء الخطة المعتمدة للتوسع في الاراضى الزراعية •

رابعاً — موارد الحساب الخاص بتمويل مشروعات الاسكان الاقتصادى بالمحافظة :

وحيث أن الدولة تهتم كثيراً في السنوات الأخيرة بمشكلة الاسكان ومحاولة ايجاد الحلول الملائمة لها • مع التركيز على مشروعات الاسكان الاقتصادى في المحافظات • فلقد سارع المشرع بتخصيص حساب لتمويل هذه المشروعات ووضع موارده المختلفة تحت تصرف المحافظات • ولهذا نجد أن موارد هذا الحساب تتلخص فيما يلى :

— حصيللة التصرف في الاراضى المعدة للبناء التى تدخل في حدود زمام المحافظة وملكيته العامة •

— حصيللة الاكتتاب في سندات الاسكان التى نص عليها القانون رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٦ • الخاص بانشاء صندوق مشروعات الاسكان الاقتصادى •

— حصيللة مقابل الانتفاع الذى يؤدى في حالات الاعفاء من قيود الارتفاع في البناء •

— حصيللة الضريبة على الاراضى الفضاء • (قانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٨) •

— المبالغ المخصصة لاغراض الاسكان الاقتصادى طبقاً للاتفاقيات الدولية •

— حصيللة الايجارات وأقساط التملك لوحدة المساكن المملوكة للمحافظة •

- القروض والاعانات والتبرعات والهبات والوصايا •
- حصيلة استثمار هذه الموارد ، قيمة ايجار المساكن التعويضية
- انتمى أقيمت في محافظات القناة •

- حصيلة الغرامات على مخالفة اشتراطات البناء بالمحافظة (ق ١٠٦ لسنة ١٩٧٦) •

خامسا — موارد حساب الخدمات والتنمية المحلية بكل محافظة :

وتتكون هذه الموارد مما يلي :

- ١ — الرسوم التي يفرضها المجلس الشعبي المحلى للمحافظة لصالح هذا الحساب •

- ٢ — أرباح المشروعات الانتاجية التي يمولها هذا الحساب •

- ٣ — التبرعات والهبات والوصايا التي يوافق عليها المجلس الشعبي المحلى لضمها لهذا الحساب •

- ٤ — ٥٠٪ من الزيادة التي تتحقق في الموارد المحلية للمحافظة عن الربط المقدّر في الموازنة العامة للمحافظة •

وليس المقصود بالرسوم التي يفرضها المجلس الشعبي المحلى أن يقوم كل مجلس بتحديد رسوم متعددة ، وفي غير ما هو متعلق بهذه الخدمات ، أو فرض رسوم كبيرة بهدف زيادة الحصيلة ، وتضخيم موارد الحساب ، ولكن المقصود بذلك أن تكون تلك الرسوم في حدود المفروض ؛ دون مبالغة أو استغلال •

الاستخدامات :

ونعنى بالاستخدامات — نواحي الانفاق التى تقوم بها كل محافظة لمواردها المالية المتاحة • وتوجيهها نحو بناء المحافظة وتطوير خدماتها وزيادة المشروعات الانتاجية فيها •

وكانت الشكوى فى السنوات السابقة عن عام ١٩٧٩ تتركز فى قلة الموارد المالية فى المحافظات ، وعدم اتاحة الفرص لاستخدامات أفضل للاموال ولهذا رأى الشارع أن يحدد أوجه الانفاق على الوجه التالى :

١ — بالنسبة للموارد المشتركة يصدر بطريقة توزيعها قرار من انوزير المختص بالحكم المحلى • وتحصل كل محافظة على قدر معين من هذه الحصيلة •

٢ — يتولى المجلس الشعبى المحلى بالمحافظة توزيع جزء من موارده التى يتحصل عليها من الموارد الخاصة بالمحافظة واذا كان المشرع لم يحدد مقدار هذا الجزء بل ترك النسبة الملائمة لتقدير المجلس الشعبى المحلى فى حدود اختصاصه ، وطبقا لتقديراته للظروف التى يراها فى كل وحدة من وحدات المحافظة ، وحسب تقديره لاحتياجات كل وحدة منها على حدة •

— حصيلة الموارد من الحساب الخاص بالاستصلاح والحساب انخاص بتمويل مشروعات الاسكان الاقتصادى بالمحافظة وهى موارد ذاتية للمحافظة تستخدم فى الاغراض المحددة لها • ويرحل الفائض فى الحسابين فى نهاية السنة المالية الى موازنة السنة التالية • وتحدد قواعد الصرف بقرار من مجلس الوزراء • كما يحدد بالاتفاق مع وزير الاقتصاد نسبة مساهمة شركات التأمين فى سندات الاسكان •

— يحدد المجلس الشعبى المحلى للمحافظة أغراض انفاق موارد حساب الخدمات والتنمية المحلية بالمحافظة فى الاغراض التالية :

أ) تمويل المشروعات الانتاجية والخدمات المحلية وفقا لخطة محلية فى اطار الخطة العامة للدولة .

ب) استكمال المشروعات الواردة فى الخطة العامة للدولة التى لا تكفى الاعتمادات المالية المدرجة لها فى موازنة المحافظة لاتمامها .

ج) فى انشاء مشروعات جديدة تعتمد على الجهود الذاتية .

د) فى رفع مستوى أداء الخدمات العامة المحلية .

هـ) الصرف فى الخدمات العامة الحيوية والعاجلة فى نطاق المحافظة .

على أن يصدر المحافظ قرارا بتنظيم هذا الحساب واستخداماته المختلفة وتعتبر أموال حساب المشروعات الانتاجية والخدمات المحلية من الاموال العامة وبصفة خاصة فى تطبيق قانون العقوبات فيما يتعلق بالتحصيل والصرف والرقابة على أوجه الانفاق .

ولا يؤول فائض حساب المشروعات الانتاجية والخدمات المحلية الى الخزانة العامة .

وبعد استعراضنا لكافة أوجه الانفاق والاستخدامات العامة المختلفة للموارد المالية المتاحة لوحدات الحكم المحلى • يجب أن نلاحظ أن هذه الوحدات تبدأ من ديوان المحافظة ثم مجالس المدن ، والمراكز والاحياء ، والقرى • والمفروض أن الاموال المتاحة للمحافظة لا يقتصر انفاقها على المرتبات ، وعلى أتعاب أعضاء المجالس أو أوجه الانفاق الاخرى البعيدة عن الخدمات المباشرة للجماهير •

ومن المتوقع أن يأخذ هذا الاتجاه في الانخفاض التدريجي كلما تبلورت المهام والجهود المحلية ، وزيادة الاهتمام بين القيادات المحلية في الانفاق على الخدمات المحلية ، وفي تبسيط الاجراءات وتحسين مستوى الاداء بصفة عامة .

وإذا انتقلنا الى مقارنة هذا الاتجاه بما هو قائم فعلا بالنسبة للانفاق على العمالة المحلية في «مصر» . سنجد أن هناك تدهور ملحوظ في مستويات الانجاز بالمحليات يرجع - في الغالب - الى سوء ادارة العمالة . ويرى البعض أن السبب في هذا الفعل الاداري هو سوء العلاقات الشخصية بين العاملين أو نقص القدرات القيادية للمشرفين والرؤساء ، وانخفاض الاجور والحوافز المادية للعمل في المحليات^(١) .

ومن الاحصاءات عن قيمة الانفاق في الاجور (فقط) للعاملين في المحليات على مدى السنوات ١٩٧٧ - ١٩٨٠ نجد أنه على التوالي :
سنة

١٩٧٧	١٩٧٨	١٩٧٩	١٩٨٠	
٣٤٣ مليون	٤١٥٣	٥٢٩٣	٥٩١٧	اجمالي الاجور
٤٥٣١ مليون	٥٦٧١	٧١٥١	٩٧٩٧	اجمالي الانفاق
				انعام المحلى
٧٥٣٧٪	٧٣٣٢٪	٧٤٨١٪	٦٠٣٣٪ ^(٢)	نسبة الاجور الى
				الانفاق العام

(١) دكتور / ابراهيم عباس عمر : بحث العمالة في المحليات .

الاجاليس القومية المتخصصة - سنة ١٩٨١ .

(٢) للجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء . كتاب الاحصاء السنوى

يوليو سنة ١٩٨٠ .

وبالمقارنة بين اجمالي الاجور الى اجمالي الانفاق العام في المحليات نجد أن النسبة مرتفعة نسبيا وتزيد عن الثلثين (كما هو الحال) في المملكة المتحدة مثلا). ولكن الملاحظ أن النسبة أخذت في الانخفاض في عام ١٩٨٠ حيث وصلت الى ٦٠.٣٪ وهذا يؤكد الاتجاه الذي سبق أن ذكرناه عن الانخفاض التدريجي لوجه الانفاق في الاجور ، وزيادته للانفاق في مختلف الخدمات الاخرى اللازمة للمحليات .



الفصل الثامن

العلاقة بين الاجهزة المركزية وحدات الحكم المحلى

يوجد فى مصر العديد من الاجهزة المركزية • والمقصود بالاجهزة المركزية • تلك الاجهزة التى تتبع رئاسة الجمهورية أو مجلس الوزراء أو مجلس الشعب ، ومقرها العاصمة ولها اختصاصات أو مهام رقابية محددة على مختلف منظمات الدولة سواء كانت مركزية أو محلية • ولعل أبرز هذه الاجهزة :

— الجهاز المركزى للمحاسبات •

— الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء •

— الجهاز المركزى للتنظيم والادارة •

والجهاز المركزى للمحاسبات هو جهاز رقابى تابع لمجلس الشعب يتركز اختصاصاته فى مراقبة ومراجعة التصرفات المالية لمختلف منظمات الدولة ، وكتابة التقارير المالية عنها • وقرار أى مخالفات مالية سواء لنموازنة العامة ، أو التأشيرات المالية عليها ، أو مخالفة التعليمات المالية والقوانين المختلفة المتصلة بالمركز المالى للمنظمة • وتعرف ملاحظات مندوبى الجهاز المركزى للمحاسبات بالمناقصات ، وهذه بدورها تراقب عمل منظمات الحكم المحلى بمختلف أنواعها •

الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء :

وهو الجهاز الحكومي المسئول عن البيانات والاحصاءات المتعلقة بمختلف منظمات الدولة ، سواء كانت وزارات أو وحدات قطاع عام ، أو وحدات الحكم المحلي .

ويضع الجهاز المركزي للتعبئة والاحصاء ، قواعد معينة في جمع البيانات وتداولها ، ويحظر البعض منها التي تتعلق بالامن أو المصالح القومية .

وهذا يتبع وزارة التخطيط . ولهذا نجدد يجمع البيانات عن الخطط والانجازات في شكل نماذج احصائية معينة دورية . ولقد كان لهذا الجهاز سلطات واسعة في فترة الستينات باعتبار أن التعبئة العامة من الاعمال القومية التي يجب أن تتميز بالسرية التامة ، وخاصة ما يتعلق منها بالقوات المسلحة والمجهود الحربي في زمن الحرب .

ويقوم الجهاز - في السنوات الأخيرة - بتطوير نفسه وبإدخال الاساليب الحديثة في جمع البيانات وتخزينها والاستخدام الواسع للحاسبات الالكترونية ، ومعالجتها ، وتحليلها ، واستنباط النتائج منها . وعلاقته بوحدات الحكم المحلي تبرز في أداء دوره كجهاز الدولة في جمع البيانات ، وحصر الموارد ، وإجراء التعدادات عن المحافظات وغروعا المختلفة .

الجهاز المركزي للتنظيم والادارة :

وهو الجهاز المسئول عن تنظيم وترتيب وتدريب وتخطيط القوى العاملة من موظفي الدولة . سواء من كان منهم في العاصمة أو المحافظات أو أي هيئة عامة .

أى أن هذا الجهاز هو الجهاز المختص بشئون الوظيفة العامة ، شأنه في ذلك شأن أى جهاز مكرى قائم في الدول المتقدمة أو غيرها ، وإن كانت مهمته الرئيسية هي تقديم المشورة والمعونة الفنية .

وتعتبر «الاجهزة المركزية للوظيفة العامة» في كثير من الدول سواء المتقدمة أو النامية بصفة عامة ، والدول العربية بصفة خاصة ذات أهمية بارزة في أداء الوظائف العامة ، ومستوى تقديم الخدمات العامة للجماهير . ذلك لأن هذه الاجهزة المركزية — مهما اختلف الشكل الذي تكون عليه من الناحية التنظيمية — هي المسؤولة عن الاشراف على كل ما يتعلق بشئون الخدمة المدنية والموظفين العموميين في جميع وحدات الجهاز الادارى للدولة .

وتعتبر وحدات الحكم المحلى من أكبر القطاعات في الجهاز الادارى للدولة خاصة وأن في «مصر» الآن ستة وعشرون محافظة . ما بين محافظة حضرية ومحافظة نائية أو صحراوية . ويبلغ عدد العاملين في مختلف وحدات الحكم المحلى ١١١٨٧٠٠ في سنة ١٩٨٠ . وكان في عام ١٩٧٧ ٨٩٥٣٠٠ أى بزيادة قدرها ٢٢٣٤٠٠ فرد في خلال ثلاث سنوات تقريبا^(١) .

ويبلغ عدد العاملين في مديريات الخدمات وحدها في سنة ١٩٨٠ ٨٥٢٠٠٠ وكانت في سنة ١٩٧٧ ٦٨١٠٠٠ أى بزيادة قدرها ١٧١٠٠٠ في خلال ثلاث سنوات

(١) كتاب الاحصاء السنوى . للجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء
يوليو سنة ١٩٨٠ .

واذا علمنا أن قيمة الاجور للعاملين في وحدات الحكم المحلى وصلت الى ٥١٩ر٧ مليون جنيه سنويا • فى عام ١٩٨٠ • (باب أول من الموازنة العامة للدولة)•

وهذا معناه أن عدد العاملين فى وحدات الحكم المحلى تغطى جزءا كبيرا من أنشطة الادارة العامة فى الجهاز الادارى للدولة ، وتتنوع فيها المهام ، وتعدد المسؤوليات ، وترداد تدريجيا مع مرور الوقت ، وزيادة جهود التنمية الادارية بالبلاد (١) •

١ - قانون أساسى عام للوظيفة العامة ، ينظم كافة شئونها ويحدد العلاقة بين الادارة العامة - فى أى موقع - وبين موظفيها العموميين • ويوضح أهم الحقوق والواجبات التى يتمتع بها هؤلاء الموظفين • وقد مرت «مصر» بعدة قوانين للعاملين بالدولة كان أولها القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥٤ وكان آخرها القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ • بخلاف عدد آخر من القوانين المتعلقة بشئون الوظائف العامة •

٢ - جهاز مركزى للوظيفة العامة يتولى الاشراف على مختلف وحدات الادارة العامة ، ومراقبة تطبيقها لذلك القانون مع العمل على تطويره ليلائم التطور المستمر والسريع لنشاط الادارة العامة •

(١) الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، مركز المعلومات ، ابريل سنة ١٩٨١

لهذا برزت أهمية وجود جهاز مركزي للوظيفة العامة ، وسمى في «مصر» بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة^(١).

(١) صدر القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، وعلى أن يتضمن نشاط الجهاز ما كان يقوم به ديوان الموظفين في ذلك الوقت • أضاف إليه اختصاصات أخرى مثل التدريب وتخطيط القوى العاملة •

وكان الجهاز - في بداية ظهوره - يشرف على الرقابة الإدارية وعلى النيابة الإدارية ، ومعهد الإدارة العامة ، والمعهد القومي للإدارة العليا ، إلا أنه بعد ذلك اقتصر عمله على الجهاز الإداري للدولة والمحافظات فقط • ولا يباشر أية اختصاصات رقابية على القطاع العام ، إلا في القليل النادر • ويوجد بالجهاز المركزي إدارة مركزية متخصصة في أعمال المطبوعات وهي مركز العمليات الخاصة التي يتمثل جل نشاطها في مختلف الوحدات التابعة للحكم المطبوع في مصر •

الفصل التاسع

أساليب إدارة وحدات الحكم المحلى التابعة للمحافظات

لقد مرت وحدات الحكم المحلى فى «مصر» بعدة أشكال كما سبق وأن ذكرنا فى الفصل الاول من هذا الكتاب •

وكان آخر هذه الاشكال ما نص عليه قانون الحكم المحلى فى مصر رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته السابق ذكرها •

وتتمثل وحدات الحكم المحلى التابعة للمحافظات فى مصر — فى عدة أنواع هى :

- المراكز •
- المدن •
- الاحياء •
- القرى •

والواقع العملى أن أساليب الادارة تختلف بالنسبة لكل نوع من هذه الوحدات حسب حجمها واختلاف موقعها الجغرافى فى محافظة حضرية أو ريفية • لان عادة ما نجد أن المجالس الشعبية المحلية تلعب دورا

أساسيا في هذه الادارة ، بل ونجدها — لسلطاتها التي نص عليها القانون — تتدخل في كثير من شئون الادارة التنفيذية وتحاول أن تسيروها حسب وجهات نظرها ، ولكن يتوقف ذلك على قوة شخصية المحافظ ومساعديه .

ويظهر الاختلاف في أسلوب ادارة كل من هذه الوحدات في أننا عادة لا نجد مراكز في داخل المدن الكبيرة ، والتي تتمثل كل مدينة منها في محافظة معينة . مثل مدينة القاهرة وتمثلها محافظة القاهرة ، ومدينة الاسكندرية وتمثلها محافظة الاسكندرية ، ومدينة السويس وتمثلها محافظة السويس ، ومدينة بورسعيد وتمثلها محافظة بورسعيد . ولكن سنلاحظ أن التقسيمات الادارية في داخل هذه المدن هي الاقسام والتي تتمثل في أقسام الشرطة المختلفة . وهذه عادة ما تكون تقسيمات للاحياء . أى أن الحي قد يحوى قسم أو أكثر من أقسام الشرطة .

كما سيلاحظ أن المراكز موجودة بالاكثـر في المحافظات الريفية ، وذلك لوجود هذا التقسيم من القوانين السابقة . وعلى اعتبار أن كل مركز يتبعه عدد من القرى والعزب ، أى التي تقع في نفس الموقع الجغرافى للمركز .

أولا — بعض المشاكل العامة في وحدات الحكم المحلى بمصر :

وإذا تطرقنا الى طبيعة أسلوب الادارة في كل وحدة من وحدات الحكم المحلى في مصر . فسنجد أن نوعية المشاكل والموضوعات التي تمثل الحجم الاكبر من جهود رجال الادارة المحليين — تقسم عادة بطبيعة الاقليم ونوعية الانشطة الموجودة فيه ، ما اذا كان أغلبية النشاط زراعى أو صناعى أو خدمات عامة .

فعلى سبيل المثال — فى المحافظات الحضرية نجد من أهم المشاكل التى تواجه الادارة المحلية ، مشكلة الصرف الصحى أو مشكلة المرور أو مشكلة الاسكان ، أو مشكلة المياه بوجوحد قطع مواسير المياه ومشاكل الكهرباء وانقطاع التيار الكهربائى ، مشاكل التليفونات ، وزيادة الطلب على تركيب التليفونات والشكوى المستمرة من المواطنين لعدم حصولهم على الخدمات • وكذلك سنجد مشاكل قل ما نجدها فى وحدات محلية أخرى ، مثل مشكلة الاسكان الشعبى والايواء لمن تهدمت منازلهم وهذه المشكلة نشأت لان المدن القديمة بها مساحات كبيرة من المساكن الشعبية القديمة ، أو الاماكن القديمة البناء واستنفذت مدة اهلاكها من سنوات طويلة مضت • فالتهدم والسقوط لبعض المباني أصبحت مشكلة ضاغطة ومتكررة فى مدينة القاهرة ومدينة الاسكندرية مثلا •

ومن المشاكل الهامة — أيضا — التى تميزت بها بعض وحدات الحكم المحلى — مشكلة التضخم السكانى فى بعض المدن حتى أصبحت هذه المشكلة من العيوب الخطيرة فى المدينة المصرية بصفة عامة • والسبب المباشر لهذه المشكلة هو أن المدن الكبيرة كانت فى سنوات الخمسينات والستينات تلقى كل اهتمام الادارة ، وتعطى لها الاعتمادات الكبيرة ، والخدمات بلا حساب وتترك المدن الاخرى فى باقى المحافظات ، أو الوحدات الاخرى من الحكم المحلى بدون اعطائها نفس الرعاية من الدولة وكان من مؤدى ذلك أن زادت الهجرة من الريف الى المدن ، وأصبح كل مواطن يتعلم لا يرض بالبقاء فى قريته أو مركزه ، ويتجه مباشرة الى المدينة ليعمل بها ويكون أسرة ، والاسرة تكبر وتظهر مشاكل أخرى ناتجة عن مشكلة الجذب الحضارى لابناء الريف ، وبالتالى تزداد مشكلة التضخم السكانى فى المدن الكبيرة • وعدم السعى الى علاج هذه المشكلة سيزيدها تفاقمًا يوم بعد يوم •

وربما قلنا فى العديد من المناسبات والاجتماعات أن علاج مشكلة التضاخم السكانى فى المدن الكبيرة (بمصر) لا يتأتى الا بالاهتمام بالمدن الصغيرة والريف المصرى وتحويله الى مناطق جذب عكسى ، بل ومحاولة جعل الحياة فى المناطق الريفية أكثر جذبا للسكان . اذ على الاقل توفير الخدمات الحضارية فى داخل هذه المناطق حتى لا يتركها أهلها ويتجهون الى المدن الكبيرة .

أضف الى ذلك — أن ادخال الخدمات العامة الى هذه المناطق مثل انشاء الطرق والمدارس ، والبنوك والمبانى الحديثة سيساعد أن يكون الجذب الى داخل المحافظات وليس الى خارجها فى محافظات أخرى نضخمت وأصبحت تمثل عبئا على الادارة المحلية .

واذا رجعنا الى جهود مجلس الانتاج القومى الذى عقد فى أواخر الخمسينات ، وكانت من مهامه وضع خطة قومية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية فى مصر . سنجد أن من أوائل بنود الخطة الضخمة التى وضعها هذا المجلس كان التوسع فى انشاء شبكة الطرق فى مختلف المحافظات على اعتبار أن معظم الدول التى ارادت التنمية الحقيقية والشاملة كانت تبدأ بتقديم الخدمات العامة والمرافق الى المناطق التى تحتاجها أو تجد نقصا فيها . لان وجود هذه الطرق يعطى بالضرورة ربط الريف بالمدينة أو تهيئة الفرص الاستثمارية المختلفة فى الريف حتى ينمو ويتطور كما يجب أن يكون التطور .

ومن الخطوات الهامة التى اتخذت فى السنوات الاخيرة — والتى بدأ أثرها يتضح فى بعض المحافظات مثل انشاء جامعات اقليمية فى بعض

المحافظات • والمفروض أن أبناء المنطقة الجغرافية من الحاصلين على الشهادة الثانوية يتجهون الى هذه الجامعات الاقليمية ويفضلونها عن غيرها من الجامعات ، ولاشك أن هذه الجامعات ستقوم بتحويل الحياة في هذه المناطق الى شكل حضارى أكثر تقدما •

ولكن مازالت هناك عدة مشاكل — مثل مشكلة نقص أعضاء هيئة التدريس وأغلبية العاملين في التدريس بهذه الجامعات من جامعات كبيرة موجودة في المدن الكبيرة • وأن بعض هذه الجامعات مازالت لم تتطور بالشكل المطلوب منها • كذلك يلاحظ أن الكثير من خريجي هذه الجامعات لا يجدون أعمالا لهم في محافظتهم ويتجهون أيضا الى المدن الكبيرة • وبهذا ستفقد هذه الوحدات المحلية مزايا وجود جامعات بها ، لأنها بهذا النمو تصبح معامل تفريخ لخريجي الجامعات الذين يتجهون أيضا الى المدن الكبيرة •

ومثل هذه المشاكل تحتاج من المسؤولين الى جهد ووعى في معالجة هذه المشاكل حتى لا تصبح الادارة المحلية مجرد نصوص في قانون قابل للتغير من وقت لآخر • وبأسرع مما يتوقعه الكثيرون •

ومن المشاكل المتميزة — مثلا — للمحافظات الريفية أن غالبية هذه المشاكل تتركز في الري والمصايل والتقاوى والبذور ، والجمعيات الزراعية وبنوك القرى ، وكثرة المديونيات على الفلاحين ، ومحاولة البعض من أعضاء المجالس الشعبية المحلية لهذه النوعية من المشاكل في جذب أنظار الناخبين ، أو الاستغلال لمصالح بعض الفئات على حساب فئات أخرى غير متعلمة ، ولا يمكنها أن تحافظ على مصالحها وحقوقها •

ومن الأمور المهمة في الفترة السابقة وما زالت حتى الآن عدم اهتمام الدولة بتنمية الصناعات الريفية والصغيرة في القرى المصرية •

ومن العجيب — أيضا — أن أصبحت كثير من القرى المنتجة لمختلف أنواع السلع الضرورية للاستهلاك اليومي • (مثل البيض والدجاج والجبين والمشغولات اليدوية) إلى مستهلكين لهذه السلع بل وينتظرون وصولها اليهم من المدينة • والخطأ الذي حدث في ذلك التحول أن الفلاح المنتج في الحقل والقرية أصبح مستهلكا عاديا ينتظر السلع الأساسية حتى تصله إلى فرع الجمعية الاستهلاكية •

ولكن من الممكن أن يعاد النظر في سياسة التنمية الاقتصادية كلها ، وبحيث تكون شاملة ، وموزعة على حسب الظروف البيئية والاحتياجات الأساسية لتحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية حقيقية لجميع المحافظات وهذا ما يمكن أن تقوم به وحدات الحكم المحلي متى أخذت موقفا أكثر موضوعية وفاعلية •

ثانيا : ادارة المراكز

وحيث أغلبية المراكز تتواجد في المحافظات الريفية ، لان المحافظات الحضرية — في مصر — هي مدن كاملة مثل محافظة القاهرة ، ومحافظة الاسكندرية ، ومحافظة السويس ، أما محافظة الجيزة فهي تتكون من مدينة الجيزة وعدة مراكز •

ولقد كانت المراكز في السنوات السابقة على القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ والقانون الحالي ٤٣ لسنة ١٩٧٩ • مجرد مراكز ادارية تابعة

للشرطة أو لوزارة الداخلية • ومهمتها الأساسية حفظ الأمن وتعقب المجرمين والهاربين من وجه العدالة • وأما الآن فأصبح الدور مختلف نسبيا لاعتبار أن المركز يتبعه عدد من القرى والعزب والنجوع • وتقع عليه مسئولية إدارة هذه المنطقة وتقديم الخدمات العامة على مستوى المركز وهذا قد لا يكون — في الواقع — محققا بنفس الدرجة التي نص عليها القانون ، أو تخيلها المشرع عندما نص على أن يكون للمركز إدارة محلية لها نفس الصلاحيات التي اشترطها في الإدارة المحلية للمدينة أو الحى •

ولكن — في اعتقادي — أن الممارسة والتعديل الى الاصلح قد يساعد في تحويل أسلوب الإدارة في المراكز لتصبح أكثر فاعلية وقدرة على الخدمة الإقليمية ، وتتعد تدريجيا عن أن تكون مجرد تابع لتشكيل أكبر مثل المحافظة يسيطر عليها ، ويفرض سلطاته التي يفترض فيها اللامركزية ولكنها أصبحت مركزية إقليمية من نوع آخر قد لا يخدم سياسة التنمية الاقتصادية والاجتماعية لهذه المراكز •

وفيما يلي نستعرض دور مكونات الإدارة المحلية في المراكز :

١ — دور المجالس الشعبية المحلية للمراكز :

في إدارة المراكز :

يعتبر المجلس الشعبى المحلى للمركز أحد المكونات الرئيسية في هيكل نظام الإدارة المحلية المصرية • ولقد تناول القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته • وذكر هذه المجالس الشعبية المحلية للمراكز في الباب الثالث تحت عنوان المراكز ، ويضئ بها المراكز بالمحافظات المختلفة بجمهورية مصر العربية •

ومن المعروف لدى الكثيرين من المقيمين في الريف المصرى كيف أن المركز كانت له مكانة كبيرة في ادارة شئون المحافظات . حيث كان مأمور المركز (وهو رجل من رجال الشرطة) له كلمة ونفوذ كبيرة وعلى جميع البعده المعينين على قرى المركز ، تنفيذ أوامره وتعليماته . وكان مأمور المركز مسئول مسئولية كاملة عن الامن داخل كردون المركز ، وله حق تحريك رجال الامن الى أى موقع أو قرية . خاصة في حالة الشغب أو الاضطرابات بما في ذلك استدعاء رجال الهجانة من راكبي الجمال والخيول . وكانت مديريات الامن ممثلة في المديرية طبقا للنظام القديم للحكم المحلى من توابع وزارة الداخلية . وتشكل المراكز الوحدات الاساسية للمديرية ولم يكن لهذه المراكز مجالس شعبية من قبل .

وباستحداث هذا الشكل أصبح المجلس الشعبى المحلى يلعب دورا في رعاية مصالح المواطنين ، وتحديد المطالب الاقتصادية والاجتماعية لسكان المراكز واتخاذ القرارات اللازمة لادارة شئون المرافق بها .

٢ - تشكيل المجلس الشعبى المحلى للمركز :

يتم تشكيل المجلس الشعبى المحلى للمركز من أعضاء منتخبون بالانتخاب المباشر من الرجال والنساء . وتمثل فيه المدينة عاصمة المركز بعشرة أعضاء منهم واحدة على الاقل من النساء . وتمثل باقى الوحدات المحلية الواقعة في نطاق المركز بستة أعضاء عن كل وحدة بينهم عضوا على الاقل من النساء .

فاذا فرضنا أن المركز يتكون من مدينة وست قرى — فيكون عدد الاعضاء عشرة عن المدينة ، وستة وثلاثون عن القرى ، منهم سبعة على الاقل من النساء . مع ملاحظة أن المجلس الشعبى المحلى نصفه على الاقل من العمال والفلاحين أسوة بما هو متبع في أى تنظيمات شعبية .

٣ - رئاسة المجلس :

ينتخب المجلس في أول جلسة له في دور انعقاده العادي رئيسا ووكيل واحد على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين (أي الرئيس أو الوكيل) ويحل الوكيل محل الرئيس في غيابه . وإذا غاب الاثنين فيكون الرئاسة لأكبر الأعضاء سنا . وإذا خلا أحد المركزين انتخب من بين أعضائه من يحل محل الغائب إذا كان الرئيس أو الوكيل حتى نهاية دورة الانعقاد .

٤ - اختصاص المجلس الشعبي المحلي للمركز :

يختص المجلس الشعبي المحلي للمركز بالإشراف والرقابة على أعمال المجالس الشعبية المحلية للمدن والقرى الواقعة في نطاق المركز ، وذلك في نطاق السياسة العامة للمحافظة . وله أن يصدق على قراراتها في الحدود المخولة لها في اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ويتولى الرقابة على مختلف المرافق ذات الطبيعة المحلية التي تخدم أكثر من وحدة محلية داخل نطاق المركز في حدود القوانين واللوائح السائرة ، كما حدد المشرع اختصاص هذه المراكز على سبيل الحصر فيما يلي :

- اقرار مشروع الخطة ومشروع الموازنة السنوية للمركز ، ومتابعة تنفيذها و اقرار مشروع الحساب الختامي في نهاية السنة .
- تحديد و اقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والامكانيات الذاتية على مستوى المركز في المشروعات المحلية ومتابعة تنفيذها .
- اقتراح انشاء مختلف المرافق التي تعود بالنفع العام على المركز .

— تحديد وإقرار القواعد العامة لإدارة واستخدام ممتلكات المركز
والتصرف فيها طبقاً للقانون •

— الموافقة على القواعد العامة للتنظيم بكامل أجهزة المركز مع
الجماهير في كافة المجالات لضمان الانضباط ورفع المعاناة عن الجماهير •

— الموافقة على القواعد اللازمة لتنظيم المرافق العامة المحلية للمركز
ورفع كفاءة العمل بها ، وتحسين مستويات الأداء كلما أمكن ذلك •

— اقتراح خطط رفع الكفاية الانتاجية بالمركز •

ويجوز للمجلس الشعبي المحلي للمركز بعد موافقة المحافظ التصرف
بالمجان في مال من أموال المركز الثابتة أو المنقولة أو تأجيره بإيجار اسـمى
أو بأقل من الإيجار الاسـمى ، بفرض تحقيق نفع عام ، وذلك إذا كان
التصرف لأحد الوزارات أو المصالح الحكومية أو الهيئات العامة ، أو
شركات القطاع العام ، والجمعيات والمؤسسات الخاصة ذات النفع
العام •

كما أجاز القانون للمجلس الشعبي المحلي للمركز بالتصرف في حدود
القوانين المعمول بها وبنفـس الشكل لأحد الأشخاص الاعتبارية الخاصة ،
أو للأجانب أو لجهة أجنبية إلا لفرض ذى نفع عام وبموافقة من الوزير
المختص بالحكم المحلي ، في حدود عشرين ألف جنيه في السنة المالية
أبداً • وبموافقة رئيس مجلس الوزراء إذا كان المشروع من ٢٠-٥٠
ألف جنيه وبموافقة مجلس الوزراء فيما زاد عن ذلك •

٥ - موارد واستخدامات المركز :

كما سبق أن ذكرنا الموارد والاستخدامات في المجالس الشعبية
المحلية للمحافظات ، نجد أن موارد المركز هي :

— ما يخصه له المجلس الشعبى المحلى للمحافظة من موارد مالية.

— حصيلة استثمار أموال المركز وإيرادات المرافق التى يديرها .

— الإعانة الحكومية .

— التبرعات والهبات والوصايا بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء

على ما يرد منها من جهة أجنبية أو شخص أجنبى .

— القروض التى يعقدها المجلس مع البنوك أو الهيئات المختلفة أو

ينشئ بكل مركز حساب للخدمات والتنمية للمركز . ويصدر بتنظيم هذا

الحساب قرار من المحافظ ، ويعتبر أمواله من الاموال العامة يسرى

عليها قانون العقوبات ، ولا يؤول فائض الحساب الى الخزانة العامة .

٦ — رئيس المركز ونائبه والمأمور والسكرتير :

يكون لكل مركز رئيس هو رئيس المدينة عاصمة المركز يختاره رئيس

مجلس الوزراء وهو يشبه وظيفة مأمور المركز فى الوضع السابق ولكن

أريد أن يرتفع بالمستوى الوظيفى لهذا الرئيس ، فكان أقصى ما يصـ

انـه المأمور رتبة عميد . وهى تعادل وظيفة مدير عام فى الكادر الحكومى .

ولكن أراد المشرع أن يجعل وظيفة رئيس المركز بدرجة وكيل وزارة .

أيضا سلطات مالية وإدارية تعادل رئيس المصلحة بالنسبة لاجهز قوموازنة

المركز على حسب ما توضحه اللائحة التنفيذية .

ويجوز بقرار من المحافظ تعيين نائب لرئيس المجلس وللأخير أن

يفوضه فى بعض اختصاصاته . ويحل هذا النائب محل الرئيس فى حالة

غياب الرئيس والنائب يحل مأمور المركز محل رئيس المركز ويباشر من

يحل محل الرئيس جميع اختصاصاته • يقسم رئيس المركز قبل تعيينه
اليمين القانونية أمام المجلس الشعبي المحلى للمركز •

ويكون لكل مركز سكرتير يتولى الاشراف على الشؤون الادارية •

٧ — مجالس تنفيذى المركز :

ويشكل المجلس التنفيذى للمركز تحت رئاسة رئيس المركز وعضوية
كل من :

مديري ادارات الخدمات والانتاج بالمركز ، ورؤساء المدن والقرى
الواقعة فى نطاقه • وسكرتير المركز الذى يتولى أمانة المجلس التنفيذى
والذى يجتمع مرة على الاقل كل أسبوعين فى المكان الذى يحدده الرئيس •

ويختص المجلس التنفيذى بمعاونة رئيس المركز فى وضع الخطط
الادارية اللازمة لشئون المركز ولتنفيذ القرارات الصادرة من المجلس
الشعبى المحلى بالمركز •

كما يختص على سبيل الحصر بما يلى :

١ — تزويد المدن والقرى بما يلزمها من أجهزة ادارية وفنية لمباشرة
اختصاصها •

٢ — تقديم العون المالى للمدن والقرى التى تقصر مواردها الذاتية
عن الوفاء باحتياجاتها فى حدود ما يقرره المجلس الشعبى المحلى للمركز •

٣ — تنفيذ المشروعات التى تعجز المدن والقرى عن تنفيذها •

٤ — دراسة واقتراح القيام بالمشروعات المشتركة التى تخدم أكثر
من وحدة محلية بدائرة المركز •

٥ — التنسيق بين المشروعات •

٦ — متابعة الاعمال التى تقوم بتنفيذها الاجهزة التنفيذية للمركز
وتقييم مستوى ادائها وحسن انجاز المشروعات والخدمات •

٧ — وضع القواعد التى تكفل حسن سير العمل بالاجهزة الادارية
والتنفيذية بالمركز •

٨ — اعداد مشروع الموازنة العامة للمركز •

٩ — دراسة وابداء الرأى فى الموضوعات التى ستعرض على
المجلس الشعبى المحلى •

١٠ — دراسة وابداء الرأى فى المشروعات الانتاجية •

١١ — دراسة وبحث ما يحيله عليه المحافظ أو المجلس الشعبى من
عمل •

ثالثا : ادارة المدن

لقد عرف قدماء المصريين المدن حيث كانت المدينة ذات نظام خاص
وشوارع ومباني متميزة ومتشابهة وساحات غسiche وأسواق ومعابد
ومسارح وغيرها •

ولعل من أقدم المدن المصرية مدينة «طيبة» ومدينة «منف» وكان
القدماء من حكام مصر يتفخرون بانشاء المدن واطلاق أسماء بارزة لها
حتى تشهد هذه المدن — عبر التاريخ — بأمجاد هؤلاء الحكام وما غطوه
من أعمال ، واصلاحات أغادت البلاد •

ولقد كانت مدينة «الاسكندرية» رمزا لحضارة قديمة في عصر الاسكندر الاكبر ، ودولة الاغريق • ومدينة «القاهرة» التي بناها المعز لدين الله الفاطمي وظلت القاهرة منارا للحضارة الاسلامية ورمزا من رموز الفتح الاسلامي لمصر •

وفي اختيار — مواقع المدن — كان الحكام يفضلون المواقع المنبسطة والتي تمثل نقط التقاء بين عدة اتجاهات أو طرق ، حتى يكون من السهل على الناس الدخول الى هذه المدن والعيش فيها ، والتحرك منها كلما كان هنالك داع للحركة سواء للسفر أو التجارة أو غير ذلك •

وكثيرا ما كانت المدن الكبيرة وذات الموقع الاستراتيجي الهام هدفا للغزاة ، وخاصة المدن الساحلية حيث كان من السهل — فترة أساطيل الامبراطوريات — أن تتحرك أعداد كبيرة من الجنود تجاه هذه المدن ان ساحلية واحتلالها ، ثم الانطلاق منها الى داخل البلاد • ويشهد تاريخ مصر بالكثير من هذه الغزوات ، من أيام التتار والهكسوس والاتراك والفرنسيين والانجليز وغيرهم كثير •

وكانت بعض الدول تفضل أن تحيط مدنها بأسوار عالية حتى تمنع الغزاة من دخولها في يسر وسهولة ، ومن أشهر تلك الاسوار سور الصين العظيم ، وسور القاهرة وغيرها الكثير من مختلف أنحاء العالم القديم وكانت مفاتيح المدينة من الهدايا التي تعطى للضيوف من الدول الصديقة حتى أصبحت رمزا يشاهد في العصور الحديثة •

كما وأن هناك اهتمام خاص في السنوات الخمسين الاخيرة بإنشاء

المدن واختيار مواقعها • وهناك تخصصات بدأت تظهر في الدراسات الهندسية وتتعلق بانشاء المدن وتخطيطها • وهى من التخصصات الدقيقة والصعبة ، وقليل من العلماء الذى يتخصص فيها •

ولقد ظهرت اتجاهات عمرانية جديدة في كثير من الدول لانشاء مدن جديدة تشتمل على أحدث ما فكر فيه العلماء والمبتكرين ، ومن أمثلة ذلك مدينة «أرجنتينا» في الارجننتين ، ومدينة «نيودلهي» في الهند ، والمدن الجديدة التى أنشأتها مصر ، مثل «العاشر من رمضان» ، مدينة «١٥ مايو» ومدينة «٦ أكتوبر» وغيرها من المدن •

ويرتبط انشاء المدن بسياسة الدولة واتجاهاتها للتوسع العمرانى وزيادة الرقعة الاسكانية ، بحيث يتوافر للمواطنين مساكن حديثة ومرافق عديدة وشوارع أكثر اتساعا تتفق مع أحدث ما اتجه اليه علم تخطيط المدن •

ولهذا نجد أن المدينة تتسع لاعداد كبيرة من السكان ، ويلزمها العديد من الخدمات العامة ، والانشاءات والكبارى ، ودور اللهو ، والسينما والمسارح ، والمدارس والاسواق ، والمساحات والصدائق والمباني الحكومية وغيرها • مما يفرض على رجال الادارة المحلية أعباء غير عادية حتى يحققوا للمدينة مظهرا لائقا ، وخدمات ذات كفاءة عالية •

ولقد صدرا أخيرا قانون للتخطيط العمرانى الذى يستهدف وضع القواعد والضوابط التى تحكم انشاء المدن وتوفير المرافق والخدمات اللازمة لها •

وكانت الولايات المتحدة الامريكية تنشىء المدن طبقا للظروف البيئية

التي تفرضها الجماعات المهاجرة اليها ، وطبقا لتوافر الموارد الطبيعية بها وتطورت هذه المدن واتسعت حتى أصبحت مدن كبيرة ومعروفة ، مثل مدينة «نيويورك» ومدينة «واشنطن» ، ومدينة «تكساس» وغيرها من المدن المعروفة ، كما ظهرت دراسات سيكولوجية لإدارة المدن .

١ - المدينة كعاصمة :

وعادة ما تختار الدول إحدى مدنها المتميزة بجو ملائم أو ذات موقع متوسط بالنسبة للبلاد ، لكي تختارها عاصمة لها .

وتتميز المدن عواصم الدول بتمركز أبنية الحكومة ومرافقها الرئيسية بها وهذا يساعد على سرعة اتساعها ، وتضخم عدد سكانها .

وعادة ما نشاهد في الدول النامية - اهتمام الدولة والحكومة بالعواصم أكثر من غيرها ، وبذل الكثير من الجهود لتجميلها ، وإنشاء أكبر العمارات بها . وهذا قد يخلق لها بعض من مشاكل التضخم أو اختناق حركات المرور ، أو زيادة الانفاق الحكومي بها .

وعندما تصبح الزيادة السكانية عبئا على العاصمة تسعى الحكومة إلى إنشاء عاصمة جديدة . وهذا ما يدور حوله النقاش في هذه الأيام عن اختيار مواقع جديدة يمكن اختيار أحداها كعاصمة لجمهورية مصر .

٢ - مشاكل المدينة :

وقد يعتقد البعض أن المدينة سهلة الإدارة عن القرية . ولكن الواقع

أن المدينة مشاكلها عديدة ومتنوعة ، وتحتاج الى ادارة واعية قادرة على حل المشاكل فى الوقت الملائم •

لانه من مشاكل المدن الجديدة أنه يصعب توفير الخدمات اليومية اللازمة لها • ولعل من مشاكلها البارزة ، مشكلة النظافة ، ومشكلة الصرف الصحى وهذه لها تأثير مباشر على الصحة العامة •

هذا بالاضافة الى ما قد يكون من مشاكل الاسكان والمواصلات والنور والمياه وغيرها الكثير الذى يجعل الاهتمام بها أمر حيوى وضرورى ويزيد من أعباء رجال الادارة العامة وأعضاء المجالس الشعبية المحلية •

والمدن الكبيرة يجب ألا تزداد مساحتها عن حد معين ، لانه كلما اتسعت مساحة المدينة كلما أصبحت مزدحمة بالسكان ، وتتطلب المزيد من المرافق والخدمات ، الامر الذى يصعب على أى ادارة محلية أن تمارس دورها بكفاءة •

ومهما لجئنا الى التفقيت أو التقسيم الى أحياء فان المشاكل تتزايد وتتفاقم مع مرور الزمن ، خاصة فى ظل الامكانيات المحدودة للدولة • وهذا ما نشاهده فى تضخم واتساع القاهرة وشدة الزحام فيها ، وتعثر المرور ، وتقديم الخدمات وتوصيلها بسهولة للمواطنين •

وهناك اتجاه نحو ما يسمى «بالقاهرة الكبرى» بحيث تشمل مدينة القاهرة ومدينة الجيزة ومدينة قليوب ، أو دمج المحافظات الثلاث (القاهرة — الجيزة — القليوبية) •

وفى رأى أن هذا الاتجاه فى غير صالح الإدارة المحلية ، ويمثل ميولا توسعية ، وأطماع مركزية ستزيد من مشكلة القاهرة نفسها ، وتعمل فى انجاء عكسى متناقض مع تطبيق اللامركزية •

٣ - أنواع المدن :

وتتعدد نوعيات المدن ومساحاتها فى مصر • وتختلف المدن حسب موقعها الجغرافى • وحسب حجم النشاط القائم بها •

ومن المدن ما تتسع حتى تديرها محافظة بأكملها • ومنها ما هو ميناء أو ثغر يطل على البحر مباشرة • ومنها ما هو منطقة صناعية متكاملة بمصانعها ومرافقها ومساكن عمالها • ومنها ما هو مدينة سياحية يفد إليها الكثير من السياح خاصة ما كان منها ذى آثار عديدة أو موقع جغرافى ممتاز يشجع على انشاء العديد من الفنادق والموتيلات كذلك تعتمد الدول الى انشاء مدن جديدة حتى تستوعب الزيادة السكانية المطردة •

ومن المدن ما هو زراعى النشاط أو تجارى النشاط ، أو صناعى أو غير ذلك •

٤ - من الذى يدير المدينة :

يدير المدينة رئيسها حيث ينص القانون على أن يكون لكل مدينة رئيس له سلطات وكيل الوزارة ورئيس المصلحة فى المسائل المالية والادارية بالنسبة للأجهزة وموازنة المدينة •

وتوضح اللائحة التنفيذية كيفية مباشرته لاختصاصاته ، ويقسم

اليمين القانونية طبقا للنص التقليدي الوارد في المادة (٢٥) من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ أمام المجلس الشعبى المحلى للمدينة قبل مباشرته لاعماله .

ويعاون رئيس المدينة مجلس تنفيذى يشكل من مديرى ادارت الخدمات والانتاج بالمدينة حسب ما تحدده اللائحة التنفيذية سالفة الذكر .

• ويكون لكل مدينة سكرتير ، وهو الامين لهذا المجلس .

ويجتمع هذا المجلس التنفيذى بدعوة من رئيسه مرة على الاقل كل أسبوعين فى المكان الذى يحدده رئيسه ، وفى حالة غياب الرئيس يحل محله مأمور المركز .

• اختصاص المجلس التنفيذى للمدينة :

يختص المجلس التنفيذى بمعاونة رئيس المدينة فى وضع الخطط الادارية والمالية اللازمة لشئون المدينة وتنفيذ قرارات المجلس الشعبى المحلى للمدينة .

كما يقوم بدراسة وبحث ما قد يحيله اليه المجلس الشعبى المحلى أو رئيس المدينة من الموضوعات ، ويتولى المجلس التنفيذى — بصفة خاصة — ممارسة الاختصاصات الاتية :

- ١ — متابعة الاعمال التى تتولاها الاجهزة التنفيذية للمدينة ، وتقييم مستوى الاداء وحسن انجاز المشروعات والخدمات على مستوى المدينة .
- ٢ — اعداد مشروع موازنة المدينة واقتراح توزيع الاعتمادات

المخصصة للاستثمارات بعد اعتمادها على مختلف الأحياء •

٣ — مراقبة تحصيل الموارد المالية للمدينة باختلاف أنواعها •

٤ — مساعدة المرافق والمنشآت والأجهزة المحلية •

٥ — الاشتراك مع وحدة محلية أخرى في إنشاء أو إدارة أعمال

أو مرافق لحساب الوحدتين وذلك بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي
للمدينة •

٦ — وضع قواعد حسن سير العمل بالأجهزة الإدارية •

٧ — مباشرة الاختصاصات الخاصة بمجلس المحافظة على مستوى

المدينة •

وما يجوز للمجلس الشعبي المحلي التصرف فيه بالمجان بعد موافقة
المحافظ في مال أو من أموال المدينة الثابتة أو المنقولة أو تأجيرها بإيجار
رسمي أو بأقل من إيجار المثل •

رابعاً : إدارة الأحياء

كما سبق أن ذكرنا عن وحدات الحكم المحلي في مصر • أن هناك
مستويات مختلفة لهذه الوحدات • كما وأن من المفروض وجود معايير
محددة لتقسيم المدن إلى أحياء •

وعلى سبيل المثال قسمت محافظة القاهرة إلى اثني عشر حياً ،
وقسمت محافظة الاسكندرية إلى سبعة أحياء • ومدينة الجيزة إلى أربعة
أحياء فقط •

ويلاحظ أن المدن الكبيرة في الجمهورية أربعة فقط وهي محافظات

تغطي المدينة بالكامل • وهي القاهرة — اسكندرية — بورسعيد —
السويس •

وطبقا لعدد السكان نلاحظ أن عدد سكان القاهرة وحدها ما يزيد عن
٦ مليون نسمة حسب تعداد ١٩٧٦ بنسبة ١٣.٨٢٪ من جملة سكان
الجمهورية وبلغت الكثافة السكانية ٢٣٧٣٧ نسمة/كم^٢ ، ولهذا قسمت
القاهرة الى اثني عشر حيا • وبها (٢٦) قسم شرطة وتعتبر أكثر الاقسام
ازدحاما بالسكان قسم روض الفرج ، يليه باب الشعرية ثم قسم
الموسكى ، ثم شبرا •

ولكل حي من أحياء القاهرة شخصيته الاعتبارية ، ويرأس كل حي
رئيس ولقد جاء القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ فى الباب الخامس منه الذى
خصه للأحياء فى المواد ٥٨ — ٦٥ ، كيفية ادارة الأحياء فى المدن
انحضارية الكبيرة وحددها فى المجالس الشعبية المحلية للأحياء • ورئاسة
الحي والمجلس التنفيذى له •

١ — المجالس الشعبية المحلى للحي :

ويمثل ما سبق أن عدد القانون تشكيل المجالس الشعبية المحلية
للمدينة قال بأنه يشكل فى كل حي مجلس شعبى محلى يمثل فيه كل قسم
ادارى بثمانية أعضاء أحدهم على الأقل من النساء • أما المجلس الشعبى
المحلى الذى يضم قسما واحدا فيمثل بأربعة عشر عضوا من بينهم على
الأقل عضوا من النساء •

كذلك ينتخب المجلس الشعبى المحلى من بين أعضائه فى أول اجتماع
عادى له رئيس ووكيل أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين ويحل

النوكيل محل الرئيس في حالة غيابه • وإذا غاب الرئيس والنوكيل تكون الرئاسة لأكبر الاعضاء سنا •

وإذا خلا مكان أحدهما انتخب المجلس من يحل محله الى نهاية المدة القانونية ، ويختص المجلس الشعبي المحلي للمحى بمهام الرقابة والاشراف على المرافق ذات الطابع المحلى فى نطاق المحى • بخلاف باقى الاختصاصات الواردة فى اختصاصات المجالس الشعبية المحلية على مستوى المحى فى نطاق السياسة العامة للدولة •

ويتولى كل محى من الاحياء تحصيل الموارد المالية الخاصة بالمدينة والواقعة فى نطاقه ، ولحساب المدينة ، وذلك فيما عدا الموارد التى يقرر المجلس الشعبى المحلى للمدينة تحصيلها مباشرة بواسطة أجهزة المدينة المتخصصة فى ذلك • هذا على اعتبار أن المجلس الشعبى المحلى للمدينة هو الذى يحدد مصروفات كل محى من الاحياء التابعة له •

٢ - ادارة المحى :

يتولى ادارة المحى «رئيس» وهذا الرئيس هو عادة من كبار موظفى المحافظة أو المدينة وله سلطات وكيل الوزارة ورئيس المصلحة فى المسائل الادارية ويقوم الرئيس بأداء القسم أمام المجلس الشعبى المحلى للمحى قبل مباشرة مهام منصبه •

ويعاون الرئيس رؤساء الاجهزة التنفيذية فى نطاق المحى ، وسكرتير المحى •

٣ - المجلس التنفيذي لالحى :

يشكل بكل حى مجلس تنفيذى برئاسة رئيس الحى وبعضوية كل من رؤساء الاجهزة التنفيذية فى نطاق الحى حسب ما تحدده اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته • ويتولى امانة المجلس سكرتير الحى ويجتمع هذا المجلس بدعوة من رئيسه مرة كل اسبوعين على الاقل فى المكان الذى يحدده الرئيس • وفى حالة غياب الرئيس يحل محله أقدم رؤساء الاجهزة التنفيذية بالحى •

ويختص المجلس التنفيذى بمعاونة (رئيس الحى) فى وضع الخطط الادارية والمالية اللازمة لشئون الحى ، ودراسة وبحث ما يحيله اليه المجلس المحلى أو رئيس الحى • كذلك يتولى مراقبة تحصيل السوارد ووضع القواعد اللازمة لحسن سير العمل • مرافق وأجهزة الحى • ويباشر اختصاصات المجالس التنفيذية للمدينة على مستوى الحى • بالإضافة الى قيامه بتقييم الانجازات وتنفيذ المشروعات على مستوى الحى ، ويقترح الاعتمادات المالية اللازمة للاستثمارات بالحى •

خامسا : ادارة القرى

من دراسة حديثة للقرى المصرية وجد أن عدد القرى فى مصر (٤١٢٨) قرية موزعة على مختلف المحافظات • وأن عدد القرى التى بها مجالس قروية هى (٨٠٨) قرية فقط • هذا مع ملاحظة أن المدن الكبيرة لبس بها قرى • فيما عدا مدينة الجيزة التى ضمت اليها فى السنوات الاخيرة عدة قرى واعتبرت ضمن مساحة المدينة • كما توجد مجموعة قرى فى نطاق وحدة محلية واحدة •

هذا مع ملاحظة أن نظام العمد مازال قائما • ويوجد على كل قرية عمدة ومجموعة خفراء ، وهم يمثلون رجال الامن ، كما يوجد رئيس للقرية ومجلس تنفيذي ومجلس شعبي محلي •

١ - المجلس الشعبي المحلي للقرية :

ولقد نص القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على تشكيل مجالس شعبية بالقرى وحدد عدد المجلس الشعبي المحلي للقرية بعدد (١٨) عضواً من بينهم عضو من النساء • وإذا كان نطاق الوحدة المحلية للقرية يشتمل على مجموعة من القرى المجاورة تمثل القرى التي فيها مقر المجلس بعضوين على الأقل وباقي القرى بعضو واحد على الأقل لكل منها • ولا يجوز أن يزيد عدد المجلس عن (١٨) عضو إلا إذا كان عدد المجموعة القروية يزيد عن ذلك • وهذا قليل ما يحدث ينتخب المجلس الشعبي المحلي من بين أعضائه في أول اجتماع لدور انعقاده العادي رئيس ووكيل على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين • بنفس الشروط السابقة ذكرها في المجلس الشعبي المحلي للحى •

وأعطى المشرع للمجلس الشعبي المحلي للقرية سلطاته • كما ذكرت في الحالات السابقة ولكنه جاء منها على سبيل الحصر كما يلي :

- ١ - اقتراح خطة تنمية القرية اقتصاديا واجتماعيا وعمرانيا •
- ٢ - اقتراح مشروع الموازنة وقرار مشروع الحساب الختامي •
- ٣ - اقتراح وسائل المشاركة الشعبية بالجهود والامكانيات الذاتية في نطاق القرية لرفع مستواها •
- ٤ - العمل على نشر الوعي الزراعي بما يحقق تحسين وتنويع الانتاج الزراعي •

- ٥ - اقتراح انشاء مختلف المرافق العامة بالقرية .
- ٦ - العمل على محو الامية وتنظيم الاسرة ورعاية الشباب وتعميق القيم الدينية والخلقية . والفكرة في تحديد هذه الاختصاصات على سبيل الحصر هي أن تكون المجالس الشعبية المحلية للقرى بدورها في بناء القرية واعادة القيم الاجتماعية والدينية فيها . وبذل الجهود الذاتية لاصلاح حال القرى المصرية .

٢ - الموارد المالية للقرى :

ولقد أراد المشرع أن يحقق للقرى الموارد المالية اللازمة لقيامها بالمهام والانجازات المطلوبة منها .

واشتملت موارد القرى على ما يلي :

٧٥٪ من حصيللة الضريبة الاصلية المقررة على الاطيان في حدود القسرية .

٧٥٪ من الضريبة الاضافية المقررة على هذه الاطيان .

مع ملاحظة أن مصلحة الضرائب العقارية في المحافظة تضع التعليمات والقواعد الملزمة للمحافظة على التحصيل ومواعيد تحصيل الضرائب المستحقة حسب مواعيد الحصاد ، وتجميع المحاصيل .

— كل حصيللة ضريبة الملامى المفروضة في نطاق القرية .

— موارد وأموال القرية والمرافق التي تقوم بإدارتها وكل ما يخصه

المجلس الشعبي المحلي للمحافظة من موارد المحافظة لصالح القرية .

— التبرعات والهبات والوصايا الموجهة للقرية وبشرط موافقة رئيس

مجلس الوزراء في حالة ورودها من جهات أجنبية • وكذلك الاعانات
انكومية •

— القروض التي يعقدها المجلس لصالح أنشطة القرية •
حساب الخدمات والتنمية المحلية :

ولانتظام عملية القيود والاجراءات المالية بافراد حساب خاص
للخدمات والتنمية المحلية بالقرية وتتكون موارده بما يلي :

— ٧٥٪ من حصيله الرسوم المفروضة طبقا للقانون والمحصلة في
نطاق القرية •

— أموال المشروعات التي تدار على أساس رأس المال الدائر في
انشاءها •

— مقابل تملك المباني في نطاق القرية التي يتولى حساب الخدمات
انشاءها •

— مقابل تملك المباني في نطاق القرية التي يتولى حساب الخدمات
انشاؤها •

— ايجارات المباني السكنية والمرافق التي ينشئها حساب الخدمات
والتنمية المحلية •

— حصة الخدمات الاجتماعية من أرباح الجمعيات التعاونية الزراعية
بالقرية •

— الاعانات والتبرعات والهباءات الوصايا التي يوافق على تخصيصها
المجلس الشعبي المحلي للقرية •

أما استخداماته فتكون على النحو التالي :

— تمويل المشروعات الانتاجية والخدمات المحلية وفقا لخطة محلية
يتم وضعها واعتمادها من المجلس الشعبي المحلي للمحافظة في اطار
الخطة العامة للمحافظة ، والخطة العامة للدولة •

— استكمال المشروعات الواردة في الخطة العامة التي لا تكفى الاعتمادات المقررة لها في موازنة القرية لاتمامها • بالجهود الذاتية وفقا للاولويات التي يقررها المجلس الشعبي للقرية ويقرها المجلس الشعبي المحلى للمحافظة •

— العمل على رفع مستوى الخدمات المحلية بالقرية •

وهذا الحساب شأنه كسأن الحسابات الماثلة على مستوى المدينة أو المحافظة من تنظيم الحساب بقرار من المحافظة • وتعامل أمواله معاملة الاموال العامة وفي تطبيق قانون العقوبات ولا يؤول فائض أموال هذا الحساب الى الخزانة العامة •

٣ — الجهاز الادارى للقرية : (رئيس القرية ومعاونيه)

يرأس كل قرية (رئيس) تكون له سلطات رئيس المصلحة في المسائل المالية والادارية بالنسبة لاجهزة وموازنة القرية • ويقسم رئيس القرية القسم قبل مباشرته لاعماله أمام المجلس الشعبي المحلى للقرية •

٤ — المجلس التنفيذي للقرية :

يشكل بكل قرية مجلس تنفيذى برئاسة رئيس القرية وعضوية رؤساء الاجهزة التنفيذية بدائرة القرية الذى تحددهم اللائحة التنفيذية ويعاونه لعمل الامانة للمجلس سكرتير القرية •

ويجتمع المجلس التنفيذي بدعوة من رئيسه مرة على الاقل كل أسبوعين في المكان والزمان الذى يحدده الرئيس ، وفي حالة غياب الرئيس يحل محله أقدم رؤساء الاجهزة التنفيذية بالقرية •

ويختص المجلس التنفيذي بمعاونة رئيس القرية في وضع الخطط الادارية والمالية اللازمة لشئون القرية وتنفيذ قرارات وتوصيات المجالس الشعبية المحلى للقرية • وما يحيله اليه المجلس من أعمال وموضوعات • كما يتولى المجلس التنفيذي بمراقبة تحصيل الموارد للقرية • وتقديم المعونة الفنية للمرافق والمنشآت والايهزة المحلية • ويضع القواعد التي تكفل حسن سير العمل في أجهزة القرية ويبحث كافة احتياجات القرية من مرافق ومشروعات لازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية •

سادسا : تحليل لقانون الحكم المحلى المصرى

(ا) أهم النقاط الواردة في قانون الحكم المحلى (٤٢ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته)

١ — في الوقت الذى جاء فيه القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بعد عدة تشريعات متلاحقة للحكم المحلى ، نجد أنه عمل على اعطاء مزيد من اللامركزية ، وتأكيد للممارسة الديمقراطية لمختلف المستويات في الدولة •

٢ — كما عمل القانون على اعطاء المزيد من التفويضات والصلاحيات للمحافظين مع منح المحليات الاختصاصات التنفيذية لاغلب المرافق والخدمات •

٣ — أعاد القانون الى نظام الحكم المحلى ثنائية المجالس على مستوى المحافظة والمراكز والمدن والاحياء والقرى وأصبحت على نوعين :

أ (المجالس الشعبية المحلية •

ب) المجالس التنفيذية •

٤ — نقل الصلاحيات والسلطات التنفيذية من الوزارات المركزية الى

عمليات واقتصار مهمة السلطات المركزية على التخطيط والمتابعة ، وان كان هذا النقل غير كامل ، وما زالت هناك بعض التداخلات المركزية ، أو الارتباطات المركزية التي يمكن التحلل منها تدريجيا .

٥ — بالنسبة لاختصاصات المحافظين أضيفت صلاحيات جديدة مثل جواز انشاء المناطق الحرة وشركات الاستثمار مع رؤوس الاموال العربية والاجنبية .

٦ — استحدث القانون اضافة عنصر نسائي في جميع المجالس الشعبية المحلية وتمثل هذه الاضافة اتجاه ايجابى في الممارسة الديمقراطية ، وفيه اعتراف صريح بأهمية دور المرأة المصرية في الممارسة انسياسية .

٧ — الحرص على توفير نسبة ٥٠٪ من العمال والفلاحين في جميع التشكيلات السياسية للمجالس الشعبية المحلية .

٨ — استحدثت «المجلس الاعلى للحكم المحلى» ويرأسه رئيس مجلس الوزراء ويتولى امانة المجلس الوزير المختص بالحكم المحلى أو وزير الحكم المحلى حسب ما هو وارد في التشكيل الوزارى الصادر في أول سنة ١٩٨٢ .

٩ — ادماج القواعد التي تحكم الاقاليم الاقتصادية في صلب قانون الحكم المحلى بعد أن كانت مجرد أقاليم تخطيطية محددة لاغراض التخطيط القومى . وبيان التنظيم الاساسى لهيكل الاقاليم فى اللجنة انماليا للتخطيط الاقليمى . وهيئة التخطيط الاقليمى وتبعية كل منهما . سواء لمحافظ الاقليم الذى يشتمل على عدة محافظات .

١٠ — تدعيم دور المحافظ واعتباره ممثلاً لرئيس الجمهورية ، وله بعض الاختصاصات الواضحة بالنسبة للمحافظة ، وجعل مسئوليتهم أمام رئيس مجلس الوزراء مباشرة • بعد أن كان المحافظين تابعين لوزير الداخلية طبقاً للتشريعات السابقة •

ب) الصفات البارزة في قانون الحكم المحلى المصرى :

١ — التمسدد :

بدراسة نظام الحكم المحلى فى مصر ، نجد أن هناك تعدد فى أنواع المحليات ومستوياتها المختلفة التى تأخذ شكل التسلسل الهرمى وان كان القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ قد احتفظ بتقسيم الوحدات المحلية الى محافظات ، ومراكز ، ومدن ، وهى (فى حالة المدن الكبرى مثل القاهرة والاسكندرية والجيزة) ، وأخيراً القرية •

ويلاحظ أن التسلسل الهرمى فى مستويات المحافظات قد تناول ثلاث مستويات فى المحافظات الريفية ، وعلى مستويين بالنسبة للمحافظات ذات المدينة الواحدة •

٢ — التماثل :

بمعنى أن كافة الوحدات التى فى مستوى واحد ، أو من نوعية واحدة ، ويسرى عليها نفس المعاملة من جانب القانون • ومن أمثلة ذلك الشخصية الاعتبارية المتماثلة • مثل حى فى محافظة القاهرة ويمثله فى محافظة الاسكندرية • ويمثله أيضا فى محافظة الجيزة •

كذلك نشاهد التماثل في المجالس التنفيذية والمجالس الشعبية المحلية من حيث الصلاحيات والموارد المالية والاستخدامات وما الى ذلك .

كذلك عمل القانون على معاملة الوحدات المحلية معاملة واحدة في كافة المزايا والصلاحيات والمثال في ذلك مركز أو مدينة في محافظة الشرقية ومركز أو مدينة في محافظة أسيوط.

٣ - التباين :

ويظهر ذلك في اختلاف معاملة الريف عن الحضر، فيما يتعلق بالتكوين والصلاحيات والموارد والعلاقات للأجهزة التنفيذية في كل من القرية والمدينة. استنادا الى أن لكل منهما طبيعة وأنشطة قد تختلف عن النوع الآخر .

٤ - التسلسل المحلى في الرقابة :

بالرغم من أن كل نوعين من الوحدات المحلية لها شخصيتها الاعتبارية ولها ذمتها المالية المستقلة ، ومجلس شعبى محلى ومجلس تنفيذى ، الا أنها ترتبط في علاقة هرمية رأسية مع الوحدات الاعلى أو الادنى منها .

وفي هذا الصدد نجد المجلس الشعبى المحلى للمحافظة له صلاحية الاشراف والرقابة على المجلس الشعبى المحلى للمركز وبالتالى نجد أن الاخير له صلاحية الاشراف والرقابة على المجالس الشعبية المحلية للمدن والاحياء والقرى الواقعة في نطاقه . ونوضح ذلك بالرسم التالى :

رئيس الجمهورية



رئيس مجلس الوزراء



المجلس الاعلى للحكم المحلى



محافظه محافظه محافظه محافظه محافظه (٢٦ محافظه)



مركز مركز

قرية	قرية	مدينة	مدينة	مدينة كبيرة
		ص	ص	ص

(ج) نقد تحليلى لنطاق ومستويات الوحدات المحلية الحالية :

عدد المحافظات ومساحاتها ومروث منذ عهد «محمد على» كما أن
جذوره ترجع الى التقسيمات الاقليمية الاسبق •

يسرى نفس الحكم السابق على عدد كبير من المراكز والمدن •

المعايير التى تم على أساسها تقسيم مصر الى أقاليم اقتصادية

كتجميع للمحافظات كثير منها محل نظر وأكثر من اقليم لا ينطبق عليه أكثر من معيار .

تحديد نوعية ونطاق الوحدة المحلية ومستواها يتم بقرار مركزي عادة ، فبالنسبة للمحافظة تنشأ ويحدد نطاقها أو الغاؤها بقرار جمهوري أما الوحدات الأدنى «المراكز والمدن والقرى والاحياء» فبقرار من المحافظ المختص بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي ومجلس الموظفين .

(د) تحليل احصائي لوحدات الحكم المحلي المصري :

ونتناول في هذا الجزء تحليل العدد ، والمساحة ، والسكان ، وبعض الخصائص الاقتصادية والاجتماعية :

١ - عدد المحافظات ٢٦ محافظة على الوجه التالي :

محافظات حضرية	٤ محافظات
محافظات الوجه البصري	٩ محافظات
محافظات الوجه القبلي	٨ محافظات
محافظات صحراوية	٥ محافظات

٢ - عدد المدن الكبرى بالمحافظات الحضرية

والعواصم

٤ مدن

٣ - عدد المراكز بالوجه البحري والقبلي

١٥٠ مركز

٤ - عدد المدن

١٦٩ مدينة

٥ - عدد القرى (ذات المجالس القروية)

٤١٢٨ قرية

٦ - عدد القرى ذات المجالس المحلية

٨٠٨ قرية

١٠٠٢ مليون كم ^٢	مساحة جمهورية مصر العربية
٣٠	المساحة المأهولة بالسكان
٩٩٥ كم	طول الساحل المطل على البحر المتوسط
١٩٤١ كم	طول الساحل المطل على البحر الاحمر
٢٨٪ (سيناء ٦٪)	مساحات الصحراء الشرقية وسيناء
٦٨٪	مساحة الصحراء الغربية

وفيما يلي جدول يبين المحافظات ومساحتها وعدد المراكز والمدن والقرى حسب تعداد ١٩٧٦ :

جدول رقم (١)

المحافظة	المساحة كم ^٢ المأهولة	عدد المدن والمراكز	عدد القرى	تجمعات قبلية
المحافظات الحضرية :				
١ - القاهرة	٢١٤ر٢	١	—	—
٢ - الاسكندرية	٣١٤ر٤	١	—	—
٣ - بورسعيد	٧٢ر١	١	—	—
٤ - السويس	٣٠٦ر٨	١	—	—
الوجه البحري :				
١ - دمياط	٥٨٩ر٢	٦	٥٥	—
٢ - الدقهلية	٣٤٧٥ر٨	١٢	٤٥٢	—
٣ - الشرقية	٤١٧٩ر٥	١٣	٤٥١	—
٤ - القليوبية	١٠٠١ر١	٩	١٩٣	—

٥ -	كفر الشيخ	٣٤٣٧ر١	٩	١٩٣	—
٦ -	الغربية	١٩٤٢ر٢	٨	٣١٣	—
٧ -	المنوفية	١٥٣٢ر١	٩	٣٠٢	—
٨ -	الاسماعيلية	١٥٤٢ر٦	٥	٢٠	—
٩ -	البحيرة	٤٥٨٢ر٥	١٤	٤١٦	—

الوجه القبلى :

١ -	الجيزة	١٠٥٨ر٢	٨	١٦٦	—
٢ -	بنى سويف	١٣٢١ر٧	٧	٢١٨	—
٣ -	الفيوم	١٨٢١ر٢	٥	١٥٩	—
٤ -	المنيا	٢٢٦١ر٧	٩	٣٣٧	—
٥ -	أسيوط	١٥٥٣ر٠	١٠	٢٤٠	—
٦ -	سوهاج	١٥٤٧ر٢	١١	٢٦٤	—
٧ -	قنا	١٨٥٠ر٧	١١	١٦٥	—
٨ -	أسوان	٧٨ر٥	٦	٨٥	—

محافظات صحراوية :

١ -	مطروح	صحراء	٦	٢٧	١٠٠
٢ -	الوادى الجديد	صحراء	٢	٦٠	٥٥
٣ -	البحر الاحمر	صحراء	٤	—	٤٨
٤ -	سيناء الشمالية	صحراء	٤	١٢	٩٠
٥ -	سيناء الجنوبية	صحراء	٥	—	—
<hr/>					
	الجملة	٩	١٧٣	٤١٢٨ (*)	٢٩٣

(*) عدد القرى فى مفهوم الحكم المحلى والتي لها مجالس محلية هو ٨٠٨ قرية فقط .

جدول رقم (٢)

والجدول التالي يوضح عدد السكان في كل محافظة والنسبة المئوية

وتوزيعهم طبقا للريف والحضر حسب تعداد سنة ١٩٧٦

المحافظة	السكان	%	ريف %	حضر %	الكثافة/كم ^٢
القاهرة	٥٠٨٤٤٦٣	١٣ر٨١	—	١٠٠	٢٣٧٣٧
الاسكندرية	٢٣١٨٦٥٥	٦ر٣٠	—	١٠٠	٨٠٠٩
بورسعيد	٢٦٢٦٢٠	٠ر٧١	—	١٠٠	٦٦١
السويس	١٩٤٠٠١	٠ر٥٣	—	١٠٠	٦٣٢
دمياط	٥٥٧١١٥	١ر٥١	٧٤ر٣٧	٢٥ر٦٣	١٣٩٦
الدقهلية	٢٧٣٢٧٥٦	٧ر٤٣	٧٦ر٠٢	٢٣ر٩٨	٧٨٩
الشرقية	٢٦٢١٢٠٨	٧ر١٢	٧٩ر٧٧	٢٠ر٢٣	٥٥٨
القليوبية	١٦٧٤٠٠٦	٤ر٥٥	٥٩ر١٠	٤٠ر٩٠	١٧٤٠
كفر الشيخ	١٤٠٣٤٦٨	٤ر٨١	٧٩ر٢١	٢٠ر٨٠	٤٠٢
الغربية	٢٢٩٤٣٠٣	٦ر٢٣	٦٦ر٦٠	٣٣ر٤٠	١١٥٠
المنوفية	١٧١٠٩٨٢	٤ر٦٥	٨٠ر٣٢	١٩ر٦٨	١١٣٠
البحيرة	٢٥١٧٢٩٢	٦ر٨٤	٧٤ر٠٤	٢٥ر٩٦	٥٤٨
الاسماعيلية	٣٥١٨٨٩	٥ر٩٦	٥٠ر٥٠	٤٩ر٥٠	٤٢٥
الجيزة	٢٤١٩٣٤٧	٦ر٥٧	٤٢ر٠٩	٥٧ر٠١	٢٢٤٣
بنى سويف	١١٠٨٦١٥	٣ر٠١	٧٥ر٠٩	٢٤ر٩١	٨٤٤
الفيوم	١١٤٠٢٤٥	٣ر١٠	٧٥ر٧٦	٢٤ر٢٤	١٣٦
المنيا	٢٠٥٥٧٣٩	٥ر٥٩	٧٩ر٠٤	٢٠ر٩٦	٩٠٤

المحافظة	السكان	%	ريف %	حضر %	الكثافة/كم ^٢
أسيوط	١٦٩٥٣٧٨	٤٦١	٧٢٢٨	٢٧٧٢	١٠٩٢
سوهاج	١٩٢٤٩٦٠	٥٢٣	٧٨٩٥	٢١٠٥	١٢٥٠
قنا	١٧٠٥٣٦٨	٤٦٢	٧٧٠٧	٢٢٩٣	٩٤٢
أسوان	٦١٩٩٣٢	١٦٨	٦٢٩٥	٣٧٠٥	٧٠٣
البحر الاحمر	٥٦٤١٧	٠١٥	١٥٠١	٨٤٩٩	—
الوادي الجديد	٨٤٦٤٥	٠٢٣	٩٣٥	٤٠٦٥	—
مرسى مطروح	١١٢٧٧٢	٠٣٩	٥٤٧٤	٤٥٢٦	—
سيناء الشمالية	١٥٧١٠٤	٠٤٢	—	١٠٠٠٠	—
سيناء الجنوبية					
الجملة	٣٦٨٠٣١٨٠ (*)	١٠٠٠٠	٥٦١	٤٣٩	١٠٤٠

من الجداول السابقة يلاحظ التفاوت الكبير بين المحافظات سواء في المساحة المكانية بالكيلو متر المربع لكل محافظة أو عدد السكان أو الكثافة وكذا توزيع سكان كل محافظة حسب الريف والحضر وكذلك عدد الوحدات المحلية من مراكز ومدن وقرى بكل محافظة .

فعلى سبيل المثال يتضح ما يلى :

١ — بلغ عدد سكان محافظة القاهرة أكثر من ٥ مليون نسمة

(*) لا يشمل السكان خارج للجمهورية ليلة التعداد وسكان المناطق غير المحررة من سيناء .
المصدر : الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء ، تعداد سنة ١٩٧٦ .

حسب تعداد (١٩٧٦) بنسبة ١٣.٨٢٪ من جملة سكان الجمهورية وبلغت الكثافة (٢٣٧٣٧) نسمة / كم^٢ وهذا التكدس الحضري والعمراني والصناعي له مشاكله المتميزة • وينقسم نطاق محافظة القاهرة الى ٢٦ قسم شرطة تختلف الكثافة السكانية بين كل منهم اختلافا كبيرا وأشد الاقسام ازدهاما بالسكان أقسام روض الفرج حيث بلغت الكثافة السكانية ١٠٠٩٠٧ نسمة/كم^٢ الموسكى ٩٧٣٣٧ نسمة/كم^٢ ثم شبرا الى جملة سكان الجمهورية بلغ ٥٣.٠٪ بكثافة سكانية ٦٣٠ شخص/كم^٢ الى أحياء لها الشخصية الاعتبارية مثل حي شمال القاهرة وحي شرق القاهرة ... الخ •

٢ — بالمقارنة بمحافظة القاهرة يمكن النظر الى محافظة السويس حيث تزيد مساحتها عن مساحة محافظة القاهرة في حين أن نسبة سكانها الى جملة سكان الجمهورية بلغ ٥٣.٠٪ بكثافة سكانية ٦٣٠ شخص/كم^٢ وهي إحدى المحافظات الحضرية ولها سماتها الخاصة من حيث النشاط الاقتصادي والصناعي والبحري •

٣ — يمكن أخذ مثال من محافظات الوجه البحري الزراعية الريفية احدهما ذات مساحة كبيرة وأخرى ذات مساحة متوسطة أو صغيرة ، فالبحيرة مثلا رغم أن سكانها أكثر من مليونين ونصف نسمة ويمثلون ٦.٨٤٪ من جملة سكان مصر الا أنه نظرا لمساحتها الشاسعة (٥٩٢٥ كيلومتر مربع بدون مساحة وادي النطرون) فقد بلغت الكثافة السكانية بها ٥٤٨ شخص/كم^٢ وبلغت نسبة سكان الحضر بها ٢٥.٩٦٪ ، ونفس الملاحظة تنطبق على الشرقية والغربية • أما اذا نظرنا الى محافظة

دمياط ذات النصف مليون نسمة من السكان بنسبة ١.٥١٪ من جملة سكان الجمهورية نجد أن الكثافة السكانية بها زادت عن متوسط الكثافة للسكان في الجمهورية حيث بلغت ١٣٩٦ نسمة/كم^٢ وبلغت نسبة سكان الحضر بها ٢٥.٦٣٪ أى كالبحيرة • ونفس التحليل ينطبق على محافظة القليوبية من شدة الكثافة السكانية وضيق المساحة إلا أن نسبة التحضر بها أعلى من باقى محافظات الوجه البحرى جميعها (ماعدا الاسماعيلية) نظرا لقربها من القاهرة أكبر مركز حضرى فى الدولة •

٤ — فى الوجه القبلى يبدو التفاوت بين مجموعات محافظات مصر العليا فنجد أن الفيوم وبني سويف يتشابهان الى حد ما فى الكثافة ونسبة التحضر ونسبة السكان الى جملة سكان الجمهورية وكذلك أسيوط وسوهاج وقنا • أما محافظة أسوان فقد بلغت نسبة سكانها الى سكان الجمهورية ١.٦٨٪ ونسبة التحضر بها ٣٧.٥٥٪ وهى أعلى نسبة تحضر فى الوجه القبلى ماعدا الجيزة وذلك نظرا لما وجه لها من مجهودات التنمية خلال فترة الخطة الخمسية الاولى ومعاصرتها لانشاء السد العالى •

٥ — أخيرا يمكن مقارنة نطاق تلك المحافظات فى الوادى المأهول بالسكان والمحافظات الصحراوية فنجد أنه لا وجه للمقارنة بين المساحة أو عدد السكان أو الكثافة •

وبصفة عامة نجد أن :

— المحافظات الحضرية تمتاز بالزيادة السريعة فى السكان وارتفاع الكثافة لكل متر مربع والنتيجة من الزيادة الطبيعية للسكان (ارتفاع معدلات المواليد أو ثباتها وانخفاض معدلات الوفيات) وكذلك تيار

الهجرة المتدفقة من الريف نظرا لشدة عوامل الطرد منها والتخلف فيها • هذا وقد ترتب على هذه الهجرة مشاكل كثيرة للمناطق الحضرية مثل عجز عرض المساكن عن مقابلة الطلب المتزايد على الاسكان • وازدحام الوحدات السكنية والضغط على المرافق العامة ومشاكل المواصلات والتموين ... الخ وكذا المشاكل التمويلية لسلطات الادارة المحلية سواء في الحضر أو في الريف •

— والمحافظات الريفية الزراعية تعاني من زيادة السكان المستمرة ونقص فرص العمالة ووجود البطالة بأنواعها المختلفة وخاصة بطالة القطاع الزراعي الموسمية والضغط على الاراضى الزراعية وتناقص نصيب الفرد من الارض الى حد كبير وتفتت الملكية وتخلف الاسلوب الزراعى مما أدى الى انخفاض الانتاجية الزراعية وبالتالي انخفاض دخل الفلاح وسوء حالة القرية المصرية بصفة عامة •

— باقى وحدات الحيز المكانى القومى والتي تمثل ٩٦٪ من جملة المساحة هي المحافظات الصحراوية (مطروح ، الوادى الجديد، البحر الاحمر ، سيناء الشمالية ، الجنوبية) حيث قلة السكان واتساع المساحة وصعوبة الحياة واقتارها لمقومات النمو مثل الهياكل الاساسية للتنمية كالطرق والمواصلات والمياه رغم ما بها من موارد لم تكشف بعد سواء الطبيعية أو المعدنية وكذا الاراضى القابلة للاستصلاح ومناطق الجذب السياحى خاصة على الشواطىء المصرية بطول ٢٩٣٦ كم^٢.

ويلاحظ أن المشاكل الحالية للتنمية تختلف اختلافا جوهريا في

طبيعتها ومداهما ودرجة تأثيرها باختلاف نطاق الوحدة الادارية المكانية من حيث عدد السكان والمساحة وهيكلها الاقتصادي المكانى زراعية كانت أم صناعية • حضرية كانت أم ريفية أم صحراوية مما يستلزم اعادة النظر فى التقسيم القائم سواء من وجهة النظر الادارية أو الحكم المحلى أو من وجهة نظر التخطيط للتنمية الشاملة فى بعدها المكانى الاقليمى •

الفصل العاشر

تقديم ادارة العمالة فى وحدات الحكم المحلى المصرى

١ - تحليل مبدئى :

يميل الكثير من الكتاب الى ارجاع تدهور مستويات الانجاز بالمحليات الى سوء الادارة العمالية حيث أن هناك العديد من مظاهر التسبب وعدم الانضباط فى المحليات • كما يظهر بوضوح سوء العلاقات الشخصية بين المستويات المختلفة من العاملين •

واذا كانت هذه مشكلة عامة يعانى منها الجهاز الادارى فى الدولة الا أن السبب المباشر فى ذلك يرجع الى نقص القدرات الادارية وانخفاض كفاءة المشرفين والرؤساء •

كما يشكو الكثير من الرؤساء فى المحليات من زيادة اعداد الموظفين خاصة أولئك الذين يعينون عن طريق توزيع الخريجين • ففى الوقت الذى يضيق فيه مكان العمل نجد زيادة ملحوظة فى العاملين فى المجالس المحلية • مع فوضى وانخفاض فى مستوى تجهيز أماكن العمل • الامر الذى يؤدى الى انصراف البعض منهم الى أعمال أخرى جانبية لزيادة دخولهم ولجابهة ارتفاع الاسعار ومطالب المعيشة •

ولذلك أصبحت عمليات جلب وتوظيف العمالة بالمحليات وتتميتها

وحق استخدامها وتمويضها ودفعها الى العمل وتحفيزها والاحتفاظ بها من الامور الهامة الواجب أخذها بجدية على كل مستويات الحكم المحلي والادارة اذا كان الهدف هو زيادة انتاجية الوحدات المحلية ورفع معدلات نمو المجتمعات المحلية .

٢ - بعض الجوانب الادارية المؤثرة على العمالة في وحدات الحكم المحلي :

توزيع الادوار والسلطة بين الحكومة القومية (الوحدات المحلية في جانب ، وبين المحليات ذاتها في الجانب الاخر ، خاصة اذا علمنا أن دور الاخيرة في التنمية الاجتماعية - الاقتصادية - السياسية أخذ في الاتساع لا التقلص في العشر سنوات الاخيرة .

رؤية الموظفين الغير محليين لقرنائهم من العاملين بالمحليات وهل يعتبرونهم تابع لهم يعملون في وحدات ادارية أدنى من المستوى القومي، أم أن الوحدات المحلية منظمات اجتماعية - فنية ذات قوة اقتصادية مستقلة القرارات وأن هناك مجالات للتعاون بين مستويات الحكم والادارة القومية والمحلية خاصة وأنه توجد مساحات كبيرة من العمليات الحكومية تقتضى اشتراك الوحدات المحلية والوحدات الغير محلية . وموظفيها في كثير من الاعمال في وقت واحد .

درجة الاستقلالية في اتخاذ القرار لاي مستوى حكم وادارة محددة جدا وأن هناك أنواع كثيرة من المفاوضات والتبادلات تتم بين المستويات المحلية والقومية .

ادارة الوحدات المحلية ليست ادارة خدمات متخصصة أو معالجة

لمشاكل محددة بقدر ما هي ادارة عامة للوحدة المحلية والمجتمع الذى تحدده ككل ، وهذا يعنى أنه فى الوقت الذى تختلف فيه فنية الاداء من خدمة الى أخرى والادارة العامة المحلية تتعامل مع العلاقات التبادلية بين مختلف العاملين والمتخصصين فى الخدمات المتميزة •

أنشطة العاملين بالمحليات تمتد وتتسع لتشمل ادارة الاعمال الروتينية والعمليات الروتينية ، والاعمال الابتكارية ، والبرامج الجديدة • وهم من ذلك يمارسون سلطة الدولة التى نص عليها قانون الحكم المحلى وقانون الخدمة المدنية وباقى القوانين الاخرى المرتبطة • وأن من بين الامور الواجب مراعاتها فى ادارة المحليات هو توافر الافراد المدربين أو الممكن تدريبهم على المهارات المطلوبة لاعمال تلك السلطات والاختصاصات المنوه اليهم ، وذلك بالاضافة الى وجود البرامج الجديدة والبرامج التى تعمل فعلا •

كبار رجال الادارة العامة المحليين هم الذين يديرون السياسات العامة المحلية ويعرفون تدفقاتها وأساليبها ويحددون جدواها الادارية ويدون موافقتهم يصعب اصدار أى قرار أو سيادة محلية ولذلك يصبح توافر العمالة المحلية القادرة من أهم الامور الحاكمة لاداء المحليات ومن أبرز الموارد الادارية التى لا يمكن العمل بدونها أو التقليل من شأنها •

المواطن يحكم على مدى صحة ومدى نظام الحكم المحلى والادارة من خلال انجازات العاملين فيه ، والذين يصبحوا هدفا لعدم رضا المواطن فى حالة تدهور الخدمات أو عدم تناسب وتجاوب المعروض منها مع الطلب عليها أى بسبب اخفاق العاملين فى الوحدات المحلية فى انجاز أهداف الحكم المحلى •

٣ — أرقام وحقائق عن العملة المحلية في مصر ١٩٧٧ — ١٩٨٠ :

١ — زاد عدد سكان جمهورية مصر العربية على مدى الأربع سنوات الماضية ١٩٧٧ — ١٩٨٠ بمقدار ٣ر٣ مليون نسمة مقابل زيادة في عدد العاملين بالمحليات تبلغ ٢١٦ ألف عامل خلال نفس الفترة منهم ١٧١ ألف لمديريات الخدمات و ٤٥ ألف بالدواوين العامة للمجالس المحلية. وقد قابل ذلك ارتفاع في حجم الاجور المدفوعة لهم من ٣٤٣ مليون سنة ١٩٧٧ الى ٥٩١٧ مليون سنة ١٩٨٠ أى بزيادة قدرها ٢٤٨٧ مليون جنيه ، وتكون الاجور نسبة لا تقل عن ٦٠٪ من الانفاق العام والمحلى في سنة ١٩٨٠ وهى من الناحية المطلقة نسبة عالية وتأكل أكثر من ٥٠٪ نفقات الحكم المحلى وان كانت تتجه الى التناقص حيث كانت ٧٥٪ سنة ١٩٧٧ ، ومع ذلك مازالت تلك الاجور تستوعب نسبة ثابتة من الدخل النقومى بلغت ٤٢٪ خلال السنوات ١٩٧٧ و ١٩٧٨ و ١٩٧٩ .

٢ — نسبة عدد العاملين بمديريات الخدمات لا تقل عن ٧٤٪ وتصل الى ٧٦٪ من مجموع العاملين بالمحليات على الاطلاق . وكانت للزيادة السنوية في هذا العدد أثره في تناقص عدد الموظفين الذين يخدمهم كل عامل بالحكم المحلى أو بمديريات الخدمات (*) حيث كان معدل الموظف : المواطن ١ : ٤٢ سنة ١٩٧٧ وصل الى ١ : ٣٧ سنة ١٩٨٠ ، وبالمثل كان معدل الموظف بمديريات الخدمات المواطن ١ : ٥٧ سنة ١٩٧٧ وتتناقص الى ١ : ٥١ سنة ١٩٨٠ .

(*) مديريات الخدمات هي : للزراعية ، للتموين ، الاسكان ، والتعمير ،
انشئون الصحية ، الشئون الاجتماعية ، القوى العاملة ، والتربيه والتعليم
فقط .

جدول رقم (٣)*

البيان	١٩٧٧	١٩٧٨	١٩٧٩	١٩٨٠
تقديرات السكان (بالمليون)	٣٨.٧	٣٩.٨	٤٠.٩	٤٢
عدد الماملين بالحقبات (بالالف)	٨٩٥.٣	٩٨٠.٧	١٠٦٧.٨	١١١٨.٧
عدد الماملين بمديريات الخدمات (بالالف)	٦٨١	٧٤٥	٧٩٧	٨٥٢
اجمالي اجور الماملين بالحقبات (بالمليون)	٣٤٣	٤١٥.٢	٥٢٩.٦	٥١١.٧
اجمالي الانفاق المام المحلى (بالمليون)	٤٥٣.١	٥٦٧.١	٧١٥.١	٩٧٩.٧
نسبة الاجور الى الانفاق المام المحلى	٧٥.٧	٧٣.٢	٧٤.١	٦٥.٣
نسبة الانفاق المام المحلى الى الدخل القومى	٥.٥	٥.٨	٥.٧	
نسبة الاجور الى الدخل القومى	٤	٤.٢	٤.٢	
معدل المامل بالحقبات : المواطن	٤٢ : ١	٤٠ : ١	٣٨ : ١	٣٧ : ١
معدل المامل بمديريات الخدمات : المواطن	٥٧ : ١	٥٤ : ١	٥١ : ١	٥١ : ١
نسبة الماملين بمديريات الخدمات الى الماملين بالحقبات	٧٦	٧٥.٨	٧٤.٥	٧٦.٦

والجدول رقم (٣) يعرض تفاصيل الجوانب الكمية للعمالة بالمحليات**.

٣ — عدم وجود قاعدة في عدد العاملين بالمحليات وحجم المحافظات وخدماتها ، وتشير الأرقام أيضا ، الى اتجاه عدم التناسق بين نسبة توزيع العاملين بالمحليات على المستوى العام أو على مستوى مديريات الخدمات على المحافظات المختلفة وبين نسبة السكان الذين يعيشون بكل منها سنة ١٩٨٠ كما تبين من الجدول رقم (٤) :

(**) الموازنة العامة للدولة سنوات ١٩٧٧ ، ١٩٧٨ ، ١٩٧٩ ، ١٩٨٠ وكتاب الإحصاء السنوى ، يوليو ١٩٨٠ ، والجهاز المركزى للتنظيم والإدارة مركز المعلومات ، تطوير العمالة بمديريات الخدمات بالمحافظات المختلفة ١٩٧٧ - ١٩٨٠ مؤتمر إدارة وحدات الحكم المحلى ، القاهرة (أبريل ١٩٨١) .

جدول رقم (٤)

م	المحافظة	نسبة عدد السكان %	نسبة إجمالي العاملين موازنة ١٩٨٠	نسبة إجمالي العاملين بمديرية الخدمات موازنة ١٩٨٠	نسبة إجمالي العاملين بالدواوين العامة للمجالس المحلية موازنة ١٩٨٠
١	القنطرة	١٣١٢	١٢٢	١١٥	١٤٦
٢	اسكندرية	٥٩٨	٥٦	٥٦	٥٤
٣	بور سعيد	٠٦٨	٢٢	٢٠	٢٧
٤	اسماعيلية	٠٩٥	١٦	١٥	١٩
٥	السويس	٠٥١	١٠	٠٩	١٤
٦	القليوبية	٤٤٦	٥١	٥٠	٥٢
٧	الشرقية	٦٨٨	٧٢	٧٥	٦١
٨	الدقهلية	٧١٨	٧٩	٨٢	٧١
٩	دمياط	١٥١	١٩	١٩	٢٣
١٠	المنوفية	٤٤٨	٥٨	٦٠	٥٠
١١	الغربية	٥٩٧	٧٣	٧١	٧٦
١٢	كفر الشيخ	٣٧١	٣٧	٣٩	٣٢
١٣	البحيرة	٦٥٣	٥٦	٥٧	٥١
١٤	الجيزة	٦٤٢	٤٩	٤٩	٤٦
١٥	الفيوم	٣٠٤	٢٩	٢٩	٢٩
١٦	بنى سويف	٣٩٣	٣٥	٣٧	٢٩
١٧	المنيا	٥٤٧	٤٧	٤٨	٤٤
١٨	أسيوط	٤٤٨	٤٢	٤٢	٣٨
١٩	سوهاج	٥٠٧	٤٤	٤٦	٣٧
٢٠	قنا	٤٤٨	٣٧	٣٧	٣٧

م	المحافظة	نسبة عدد السكان % (٨٠/٤/١)	نسبة اجمالي العاملين موازنة ١٩٨٠	نسبة اجمالي العاملين بمعيريات للخدمات ١٩٨٠	العامة للمجالس العاملين بالدواوين العامة للمجالس المحلية موازنة ١٩٨٠
٢١	أسوان	١٦٢	٢٥	٢٤	٣٠
٢٢	مرسى مطروح	٠١٥	٠٥	٠٤	٠٥
٢٣	الوادى الجديد	٠٢٣	٠٧	٠٧	٠٧
٢٤	البحر الاحمر	٠٣٢	٠٤	٠٤	٠٢
٢٥	سيناء الشمالية	٠٣٩	٠١	٠١	٠١
٢٦	سيناء الجنوبية				
جملة السكان بالداخل		٩٦٥٦	٪١٠٠	٪١٠٠	٪١٠٠
جملة المواطنين بالخارج		٣٤٤			
جملة السكان بالداخل والخارج		٪١٠٠			

ومن تحليل هذا الجدول نجد الاتى :

(أ) أعلى نسبة تجميع للسكان في القاهرة حيث بلغ عدد سكان محافظة القاهرة الى سكان الجمهورية كلها ١٣١٢٪ يليها في الترتيب محافظة الدقهلية ٧١٨٪ ، ثم محافظة الشرقية ٦٨٨٪ ، ثم يتبع ذلك محافظة الاسكندرية ٥٩٨٪ ومحافظة الغربية ٥٩٧٪ .

(ب) أن أعلى نسبة في عدد العاملين بالمحليات تتمثل في محافظة

القاهرة حيث بلغت ١٢٢٪ من اجمالي عدد العاملين في المحليات هذا بالرغم من أن غالبية الوزارات والسلطات المركزية مركزة في العاصمة .

(ج) أن أعلى نسب ظهرت في اجمالي العاملين لمديريات الخدمات ، واجمالي العاملين بالدواوين العامة للمجالس المحلية تتركز أيضا في المحافظات السابق ذكرها على الترتيب القاهرة — الدقهلية — الشرقية — اسكندرية — الغربية . مما يوضح تضخم العمالة في هذه المحافظات بينما نجد في بعض المحافظات انخفاض في عدد العاملين بالمحليات مثل محافظة السويس ، دمياط ، بنى سويف ، المنيا ، أسوان ، ثم الانخفاض الملحوظ في المحافظات الصحراوية فمحافظات القتال .

٤ — انجزت الادارة المركزية للتدريب بالجهاز المركزى للتنظيم والادارة حتى ١٩٨١/٦/١ برامج تدريبية لعدد ٢٦٨ عاملا بالديوان العام ومديريات الخدمات على ترتيب الوظائف . وذلك مقابل ١٦٧ في ادارة العاملين .

كما أنجزت مراكز التدريب الادارى التى أنشئت في مديريات التنظيم والادارة والبالغ عددها (١٩) عدد ٢١٤٢ مقدربا من خلال ٥٦ دورة وذلك بالاضافة الى دورات الادارة العليا ، واعداد المدربين ودراسات الجدوى*.

(*) الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، الادارة المركزية للتدريب

١٩٨١/٦/١

٥ - وحسب قرار السماح بنقل العاملين من القاهرة والاسكندرية الى محافظاتهم الاصلية بناء على طلبهم وقد أسفر ذلك عن نقل ٣٥١٥٥ عاملا حتى ١٩٨٠/٦/٣٠ • ولكن غالبيتهم من العمالة البسيطة والعادية •

٦ - تم ترتيب وظائف الدواوين العمامة لجميع المحافظات (٢٦ محافظة) وانتهى من اعداد مشروعات نمطية لوظائف مديريات الخدمات كما قامت مديريات العاملين بنقل العمالة بالمحليات الى الوظائف الواردة بجدول الترتيب المعتمدة في جميع المحافظات •

٤ - بعض الحقائق الهامة :

ان معدل نطاق الاشراف لشاغلي الوظائف العليا بمديريات الخدمات يبلغ في المتوسط ١ : ٥١٠٥* وهذا أمر يجعل ممارسة القيادة الادارية شبه مستحيلة كما يعكس نقص الخبرة الادارية على المستوى المحلى وخاصة على مستوى وضع السياسات وهى المهمة الاولى لرجل الادارة انعامه بالمحليات وأن عددا كبيرا من رجال الادارة العليا يشغلون درجة مدير عام (١٢٤) وأن (٤٥) فقط من درجة وكيل وزارة وأن :

(١) يشغلون درجة وكيل أول وزارة •

٢ - ان قيادات الحكم المحلى الشاغلة لوظائف السكرتير العام والسكرتير العام المساعد ورؤساء المدن والبالغ عددها (٢٤٨) تختلف مؤهلاتهم العلمية لتشمل ١٣ مؤهلا منها :

(*) للجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، نفس المصدر •

- (٦١) ليسانس حقوق •
- (٥٦) بكالوريوس زراعة •
- (٣٤) بكالوريوس علوم عسكرية •
- (٢٧) ليسانس آداب •
- (٢٥) دبلوم شرطة •
- (٢٠) بكالوريوس تجارة •
- (١١) بكالوريوس هندسة •
- (٤) بكالوريوس علوم •
- (٤) عالمية الازهر •
- (٢) بكالوريوس طب بيطرى •
- (٢) بكالوريوس تربية رياضية •
- (١) بكالوريوس صيدلة •
- (١) ليسانس دار علوم •

وأن أعمارهم تتركز فى فئات السن ٤٥ — ٥٠ (٨٣) ٥٥ — ٥٠ (٢٩)
وأن (٤٦) قد قارب الاحالة الى المعاش*.

٣ — زيادة عبء العمل فى المخطيات وامتداد مسئولياتها الى نوعيات
من الخدمات البيئية الى الخدمات الاجتماعية الانسانية ثم الى الخدمات

(*) د • ابراهيم عباس عمر ، أ • محمد سيف الله الشريبنى بحث بعض
جوانب ادارة الموارد البشرية فى الجهاز الادارى المصرى مع التركيز على المخطيات،
مؤتمر للتدريب وتنمية الموارد البشرية ١١/٢٩ - ١٢/١ ١٩٨٠ (القاهرة)
المعهد القومى للتنمية الادارية) •

الاقتصادية ، عن ادارة برامج ومشروعات بيئية ولجتماعية واقتصادية
بالاضافة الى ادارة السياسات التى تؤثر فى المجتمع المحلى وتلبى
احتياجاته وقد شملت تلك المسئوليات الجوانب المرتبطة بالتعليم،الصحة،
الاسكان ، الشئون العمرانية والمرافق البلدية ، الشئون الاجتماعية ،
التموين والتجارة الداخلية ، الشئون الزراعية والامن الغذائى ،
واستصلاح الاراضى ، الرى ، القوى العاملة ، الثقافة والاعلام ،
الشباب والرياضة ، السياحة ، المواصلات ، النقل ، الكهرباء ،
الصناعة ، المناطق الحرة وشركات الاستثمار وبنوك التنمية الوطنية ،
التعاون ، بناء القرية ، الصناعات الحرفية والتعاون الانتاجى ، الاوقاف،
الازهر ، والامن .

٤ - عدم اهتمام القيادات المحلية بالتخطيط والمتابعة والاكتفاء
بالتنفيذ وذلك بسبب نقص أجهزة التخطيط الاقتصادى والادارى فى
المحليات وربما يرجع ذلك الى دور وزارة التخطيط فى التخطيط^(١) .

٥ - هناك تركيز على أن التنمية يمكن أن تحدث من خلال تنمية
الموارد الزراعية والتعدينية والبتروولية والسياحية والمائية والطاقة فقط
دون ذكر للموارد البشرية على الرغم من كثرة التنبيهات العلمية بضرورة
خلق الكوادر اللازمة للعملية التخطيطية فى المحليات*.

٦ - ان الجهود المبذولة فى تنمية الموارد البشرية بالمحليات مازالت

(١) لمزيد من التفاصيل أرجع الى جمهورية مصر العربية ، وزارة للتخطيط
الاستراتيجية العامة للتنمية الاقليمية ٨٢/٨١ - ١٩٨٥/٨٤ - المجلد التاسع
(القاهرة : وزارة للتخطيط ١٩٨٠)
(*) نفس المصدر : صفحة ١٢ .

تعتبر ضئيلة نسبيا بالمقارنة بأعداد العاملين الذين لم يتم تدريبهم وهؤلاء في حاجة الى تزويدهم بالمهارات اللازمة لحل المشكلات واتخاذ القرارات للتجاوب مع المواطنين •

الفصل الحادى عشر

ادارة وحدات الحكم المحلى فى الولايات المتحدة الامريكية

وحدات الحكم المحلى فى الولايات المتحدة الامريكية ، هى الوحدات التى تقع فى نطاق الولايات المتحدة وعددها (٥٠) ولاية .

ويتوافر فى هذه الوحدات المحلية عدد من الخصائص هى :

١ — أن يكون لكل منها شخصية اعتبارية ، وتنظيم خاص ، وحد أدنى من السلطات والاختصاصات .

٢ — أن تمثل هيئتها الادارية الادارة العامة للاهالى المقيمين فى الوحدة المحلية ، بمعنى أن تكون هذه الهيئة الادارية منتخبة بواسطتهم .

٣ — أن تتمتع الوحدة المحلية بقدر من الاستقلال الذاتى فى مواجهة سلطات الولاية التى تقع فى نطاقها .

وواضح من هذه الخصائص أن وحدات الحكم المحلى فى الولايات المتحدة الامريكية . لايدخل فيها المناطق القضائية ، والدوائر الانتخابية وأقسام الشرطة أى — بطريقة أخرى — تنطبق هذه الخصائص على الوحدات التالية :

أولا : المقاطعات Counties أو المراكز Towns في ولاية
نيو انجلاند •

ثانيا : البلديات Municipalites

ثالثا : القرى Townships

رابعا : المناطق المختصة بخدمات معينة (الخاصة) Special Districts

وتتميز وحدات الحكم المحلي في الولايات المتحدة الامريكية بتنوع
كبير في نوعياتها وضخامة أعدادها ، وتباين تنظيم هيئاتها الادارية •

ولقد بلغ عددها في عام ١٩٧٣ : ٧٨٢٦٨ وحدة محلية •

وستتناول كل منها بتفصيل أكثر فيما يلي :

أولا : المقاطعات :

المقاطعة قسم من الولاية تتولى ادارة بعض الانشطة الحكومية
وهي وحدة ريفية على الرغم من امتداد خدماتها أحيانا الى سكان الحضر
في ضواحي المدن التي لا تدخل ضمن اشرافها الاداري ، وهي أكثر
وحدات الحكم المحلي في الولايات المتحدة الامريكية انتشارا حيث توجد
في جميع الولايات عدا ثلاثة •

وتتفاوت أهمية المقاطعة من ولاية لاخرى ، ففي ولاية «نيو انجلاند»
تحجب المراكز Towns المقاطعات الى الحد الذي يتضاعل فيه شأنها
كوحدات محلية الى حد كبير ، وفي (١٦) ولاية «نيو انجلاند» توزع

الاختصاصات المحلية بين المقاطعات والقرى في كل منها • وتبلغ عدد المقاطعات حتى عام ١٩٧٣ عدد ٣٠٤٤ مقاطعة •

ويتفاوت عدد المقاطعات من ولاية الى أخرى ما بين ثلاثة مقاطعات الى (٢٥٤) مقاطعة في ولاية تكساس • كما يتفاوت نطاق المقاطعة في مدى واسع ما بين ٢٥ ميل مربع الى (٢٠١٣١) ميل مربع في مقاطعة (سان برنادينو بولاية كاليفورنيا) وكذلك تتفاوت أحجام السكان من مقاطعة لاخرى • فمثلا (مقاطعة لوس أنجلوس) يبلغ عدد سكانها ٦٥ مليون نسمة وهي واقعة في ولاية كاليفورنيا •

وتنشأ المقاطعة ، وعدد نطاقها وأسلوب تنظيم هيئتها الادارية وسلطاتها واختصاصاتها بمقتضى الدستور في عدد قليل من الولايات أو بمقتضى القانون في غالبية الولايات ، أو باجراءات محلية معينة تستند الى القانون •

أما المركز Town فتوجد مراكز في ولايات (نيو انجلاند) حيث تقسم غالبية المساحة الى مراكز ، يضم كل منها في الغالب مناطق ريفية ومناطق حضرية على السواء ، والمركز هو الوحدة المحلية الرئيسية خارج مدن هذه الولايات • وتتراوح مساحة المركز بين ٢٠ - ٤٠ ميل مربع •

ثانيا : البلديات (المدن) Munipolites

البلدية وحدة حضرية قد تكون مدينة كبيرة City أو متوسطة Town أو صغيرة Borough/Uinlage ويبلغ عدد البلديات ٢٨٥٢٦ بلدية حتى عام ١٩٧٣ • تستوعب أكثر من ٧٥٪ من مجموع سكان الولايات المتحدة الامريكية •

ويصل حجم سكان مدينة نيويورك حوالى (٨) ملايين نسمة بينما لا يزيد حجم سكان مدينة (ميثور) فى ولاية أريزونا عن بضعة أشخاص، والمدن التى تصل حجما معيناً تمنح صفة البلدية وتنشأ البلدية ويحدد نطاقها وأسلوب تنظيم سلطاتها واختصاصاتها بإحدى المصادر القانونية التالية :

١ - ميثاق خاص :

تمنحه السلطة التشريعية بالولاية للوحدة الحضرية لتكتسب بمقتضاها صفة البلدية ، وتحدد هذه الوثيقة نطاق البلدية ، وأسلوب تنظيم هيئتها الادارية وسلطاتها واختصاصاتها ، ومواردها المالية •

٢ - ميثاق عام :

وبمقتضاه تنظم جميع البلديات فى الولاية بطريقة موحدة حيث نص الميثاق العام على شروط واحدة لإنشاء البلديات ونمط موحد لتنظيم سلطاتها واختصاصاتها •

ويعاب على هذا الاسلوب ايجاده لطراز موحّد فى المدن المتفاوتة الاحجام المتباينة الحاجات ، والمتنوعة المشكلات ، فالتنظيم الذى يصلح لمدينة صغيرة لا يصلح بالضرورة لإدارة المدن الكبرى ، وبالتالى قد لا يصلح للمدينة الصغيرة عندما تتوسع وتصبح مدينة كبيرة •

٣ - المواثيق المصنفة :

وأخذت بهذا الاسلوب بعض الولايات الامريكية بقصد التغلب على عيوب المواثيق الخاصة والعامة • وبهذا الاسلوب تقسم المدن الى

درجات تبعا لاجسام سكانها ويورد لكل درجة من المدن صنف معين من المواثيق ، فيوجد ميثاق لمدن الدرجة الثانية وهكذا •

ويعيب هذا الاسلوب تمييزه بين المدن على أساس حجم السكان فقط دون اعتبار الى الظروف الاقتصادية والاجتماعية ودرجة النمو الحضارى وغيرها من العوامل التى تضع السلطات المحلية فى أوضاع معينة وتواجه مشكلات مختلفة •

٤ - المواثيق الاختيارية :

ويعتبر هذا الاسلوب تطويرا لاسلوب المواثيق المصنفة ، ومؤداه أن يوجد أكثر من ميثاق لكل درجة من درجات المدن ويختار سكان المدينة بارادتهم ما يناسبهم منها فالمدينة من الدرجة الثانية (مثلا) يكون لها حق الاختيار بين ثلاثة مواثيق والمدينة من الدرجة الثالثة يكون لها حق الاختيار بين ميثاقين وهكذا •

وبحيث يتاح لسكان المدن مجال أكبر للاختيار ، ولكن لا يجوز لهم ادخال أية تعديلات على الميثاق فاما أن يقبل الميثاق كما هو أو يختار ميثاق آخر •

ويطبق هذا الاسلوب فى ولايات : (الينوى) (أوو) و (نيوجرسى) •

مواثيق الحكم الذاتى :

ويعتبر هذا النوع تطويرا للتطبيقات السابقة ، ويتم هذا النوع على شكلين :

(أ) حكم ذاتى دستورى :

وهو شكل من أشكال العلاقة بين العلاقة المحلية والولايات وبمقتضاء يمنح أهل الوحدة المحلية — بناء على نص دستورى — صلاحية كما رسم اختصاصات يمين دون رقابة من السلطة التشريعية بالولاية .

(ب) حكم ذاتى قانونى :

ويمنح بمقتضاء الوحدات المحلية — بنص القانون — صلاحيات مماثلة للصلاحيات التى تمنح بنص دستورى . ولكن فى هذه الحالة تستطيع السلطة التشريعية للولاية سحب صلاحيات واختصاصات الوحدة المحلية أو تعديلها بقانون آخر وهو بذلك يختلف تماما عن الحكم الذاتى الدستورى لدرجة أصبح معها «الحكم الذاتى» ينصرف الى الحكم الذاتى الدستورى فقط .

وعلى الرغم من الاختلاف فى التفاصيل فإن الحكم المحلى الدستورى يقصد به زيادة قدر الحرية الممنوح للسلطات المحلية ، وتمتد هذه الحرية الى مجال حق وضع الميثاق الخاص بسكان الوحدة ، وكذلك بتنظيم السلطات المحلية والصلاحيات والاختصاصات التى يجب أن نمارسها . ولكن هذه الصلاحية ليست مطلقة من كل قيد ، بل محدودة بنصوص الدستور الأمريكى والقوانين السارية وبأحكام القضاء .

ثالثا : القرى : Townships

والقرية وحدة محلية فى نطاق المقاطعة تنشأ لاداء الخدمات لاهالى الزيف أو الخضر خارج البلديات . وهى وحدة ريفية بدرجة أساسية ، وتوجد القرى فى ستة عشر ولاية (نيو انجلاند) .

وتغطي القرى الولاية الكلى فى ثمانى ولايات فقط بين الخمسين ولاية أما باقى الولايات فتعتبر أنشاء القرى اختياريا لسلطة المقاطعة •

ويلاحظ أن «القرى» فى الولايات المتحدة الامريكية لا تقل فى مستوى مرافقها وخدماتها عن مستوى المدينة ، ما لم تتميز بعض القرى الامريكية بالنظام السليم والطرق المرصوفة والانارة والمحلات التجارية وغير ذلك من الخدمات العامة على أرقى مستوى من الكفاءة •

ويفضل الكثير من الامريكيين الإقامة فى «القرى» الريفية أو الحضرية على حد سواء — ابتعادا عن ضوضاء المدينة وازدحامها، خاصة القرى القريبة من المدن •

رابعا : المناطق الخاصة : Special Districts

وهى وحدات محلية تنشأ بناء على رغبة الاهالى وبمقتضى التانون وتختص سلطة المنطقة — فى الغالب — بأداء خدمة واحدة مثل التعليم أو مياه الشرب أو الصرف الصحى •

كما قد تختص بنوعين من الخدمات أو أكثر خاصة اذا كانت هذه الخدمات دتجانسة •

وتتباين المناطق من حيث العدد والاختصاص والتنظيم الى الحد الذى يصب مع التوصل الى خصائص عامة مميزة لها •

وهى أكثر أنواع الوحدات المحلية الامريكية عددا ، اذ تشمل ثلثى عدد الوحدات المحلية •

وترجع نشأة هذه الوحدة المحلية تحت مسمى المناطق الخاصة الى عدة أسباب منها : عدم ملائمة الوحدات الاخرى — القائمة في نطاق المقاطعة أو المدينة — على تقديم الخدمات العامة بالكفاية المطلوبة ، أو عدم تمشى هذه الوحدات مع الاحتياجات الفعلية للاهالى مما يستدعى انشاء منطقة خاصة لادارة هذه الخدمات ، كما قد يكون السبب فى انشاء المناطق الخاصة رغبة الاهالى فى الاستقلال عن الوحدات المحلية الاصلية، ومثال ذلك ما يحدث فى المناطق التعليمية وحرص المعلمين والمشرعين والاهالى على تأكيد نجاح خدمة التعليم بأبعادها عن الوحدات الادارية القائمة فى الولاية أو فى المدينة • والسبب الاخير هو عندما تكون الخدمة المطلوبة فعلا لا تدخل فى اختصاص الوحدات المحلية القائمة فعلا •

ويمر انشاء هذه المناطق الخاصة بعدة مراحل منها ، تقدم الاهالى بطلب أو الالتماس الى سلطة حكومية غالبا ما يكون مجلس المقاطعة أو المجلس البلدى للتأكد من مشروعيته ومدى الحاجة اليه ، وغالبا ما يستكمل باستفتاء محلى فاذا فاز بالاغلبية يتم انشاء المنطقة الخاصة •

أساليب ادارة وحدات الحكم المحلى الامريكى

أولا : ادارة المقاطعة :

يتم ادارة المقاطعة عن طريق مجلس المقاطعة ، ويتم تكوين المجلس بالانتخاب بالطريق المباشر ويأخذ عدة أشكال منها :

أ (مجلس القومسيين او مجلس المشرفين :

ويتكون من ثلاثة الى خمسة أعضاء منتخبين لا يشغلون أى مناصب عامة طول فترة عضويتهم ، وينتخب الرئيس من بين الاعضاء بواسطتهم . ويمثل الرئيس المقاطعة فى المناسبات الرسمية والشعبية ، وليس له أى صلاحيات العضو العادى وهذا النوع أكثر انتشارا حيث يغطى أكثر من ثلثى عدد المقاطعات الامريكية .

ب) مجلس ممثلى القرى :

ويتكون من ممثلى القرى الواقعة فى نطاقه المقاطعة وبحيث تمثل كل قرية فى مجلس المقاطعة بغض النظر عن حجم سكانها ويمثل الوحدات ذات الكثافة السكانية بأعضاء اضافيين ، ويتوقف حجم هذا المجلس على عدد القرى الواقعة فى نطاقه ، ولهذا قد يصل الى أكثر من ثمانين عضوا وينتخب الرئيس من بين الاعضاء .

ج) مجلس القاضى والقومسيين :

ويتكون من عدد ٣ - ٥ عضو ، ولا يختلف عن المجلس الاول سوى

فى كون رئيـسه يجمع بين مسئوليات عضوية المجلس ورئاسته وواجبات قضائية لا يشاركه فيها باقى الاعضاء •

(د) مجلس القضاء :

ويتكون هذا المجلس من عدد قليل من الاعضاء المنتخبين برئاسة قاضى ، ويمارس الرئيس والاعضاء اختصاصات قضائية الى جانب اختصاصاتهم الادارية •

وعلى الرغم من تعدد الاشكال الا أن الاقتراع السرى المباشر الذى يتم به انتخاب أعضاء المجلس هو الاساس الذى يقوم عليه النظام الأمريكى ونسبة كبيرة من المقاطعات يتم بها الانتخابات على أساس المقاطعة دائرة انتخابية واحدة ، وهو الشكل المفضل لدى الشعب الأمريكى ولا يقتصر دور الناخبين فى انتخاب أعضاء مجلس المقاطعة ، بل يمتد الى انتخاب (الشرىف) المسئول عن الامن والنظام العام (والمدیر العام) و (سكرتير المقاطعة) و (أمين خزانة المقاطعة) ويلاحظ أن الشعب الأمريكى يفضل اختيار موظفى المناصب الرئيسية عن طريقة الانتخاب لا عن طريق التعيين الذى يسير عليه نظام الحكم المحلى حاليا فى جمهورية مصر العربية •

أما المقاطعات ذات الحكم الذاتى :

فهى تختلف عن الاشكال السابقة ، فى أن طريقة تشكيل مجالسها تستند الى دساتير وقوانين الولايات ، ولقد طبق نظام الحكم الذاتى فى عدد قليل من الولايات • ونظرا لما يخوله للاهالى من سلطة توسيع الاختصاصات ، والمبادأة بالانشطة اللازمة لتلبية احتياجات الجماهير • ففى المقاطعة يكاد يقتصر على حق اختيار أسلوب تنظيم السلطات المحلية

على نحو يمكنها من الاضطلاع بمسئولياتها بكفاية موارد تباط ذلك بالمواثيق
التي اعتمدتها السلطة التشريعية في الولاية .

در الرئيس التنفيذي في المقاطعة :

من عيوب النمط التقليدي لادارة المقاطعات عدم وجود رئيس تنفيذي
يكون مسئولا عن العمل الاداري وعن الاشراف على الادارات المختلفة
وتنسيق العمل . فكل موظف تنفيذي أو رئيس ادارة يعمل مستقلا عن
بقية الادارات تحت رقابة مجلس المقاطعة .

وترداد مشكلة عدم وجود رئيس تنفيذي للمقاطعة عند صغر حجم
المجلس وعدم التوسع في تطبيق نظام اللجان التي يمكن أن تضطلع
بمراقبة أعمال الادارات المقابلة لها . أو عندما تتباين عدد الادارات
في المقاطعة تبعا لحجمها ومقدار الاختصاصات المخولة لمجلس المقاطعة
لعلاج هذه المشكلة أخذت المقاطعات بتعيين مدير للمقاطعة على غرار
(مدير المدينة) ليتولى سياسة المجلس ، وتعيين الموظفين واعفائهم من
مناصبهم واعداد الميزانية السنوية ، وترفع التوصيات الى المجلس الذي
يتفرع لتقرير السياسة العامة ويترك لمدير المقاطعة مسؤولية الاشراف
الاداري الا أن هذا التعيين لا يطبق سوى في عدد قليل من المقاطعات
بسبب اعتراض الاهالي وتفضيلهم للانتخاب وهناك مقاطعات تعين رئيس
اداري للمقاطعة تكون له صلاحيات أقل من تلك التي تخول لمدير المقاطعة
وخاصة فيما يتعلق باعداد الميزانية وتعيين الموظفين وهو أكثر انتشارا
وتحقق نجاحا في المقاطعات التي تطبقه .

وتلجأ مقاطعات أخرى — الى انتخاب رئيس ادارة المقاطعة ويقتضى

ذلك انتخاب رئيس المجلس المحلى بالطريقة المباشرة بحيث يجمع - بين
عضوية المجلس ورئاسته والاشراف على العمل الادارى .

وهناك نظام آخر يعمل على وضع سكرتير المقاطعة بتكليفه بأعمال
تنسيق بين الادارات المختلفة فى المقاطعة ، تعنى أنه ليس رئيسا فعليا
لرؤساء الادارات بل هو منسق فقط عن طريق الاجتماعات واللجان .

ثانيا - ادارة المدن (البلديات) :

ويتم ادارة المدن أو ادارة البلديات فى الولايات المتحدة الامريكية
بعده أشكال نوضح منها ما يلى :

١ - العمدة والمجلس :

وهو أعرق صور تنظيم مجالس المدن وأكثرها انتشارا فى الولايات
الامريكية . ويتشكل المجلس من عدد يتراوح بين ٥ - ٥٥ عضوا تبعا
لحجم المدينة وعلى ضوء ميثاقها ، ويتم انتخاب الاعضاء بالطريق المباشر
على أساس تمثيل كل قسم من أقسامها الانتخابية بعضو أو أكثر .

ويرأس المجلس عمدة يختار فى عدد قليل من مجالس المدن الصغيرة
بواسطة المجلس ورئاسة جلسات المجلس ، وتمثل المدينة فى المناسبات
الرسمية والشعبية . ويعفى العمدة من منصبه اما بقرار من المجلس ، أو
بقرار من الناخبين أو بقرار حاكم الولاية .

٢ - اللجنة :

ويطبق نظام اللجنة فى أقل من ١٥٪ من عدد المدن الامريكية ، ويقوم
على تركيز السلطة فى عدد قليل من الاعضاء (٣ - ٧) ينتخبون بالطريق

المباشر ويختصون بتقرير السياسة العامة وإصدار الأوامر اللازمة لتنفيذها . وتكون رئاسة اللجنة للعمدة الذى يختار من بين الأعضاء وبواسطة أو يتم انتخابه بالطريق المباشر .

٣ - المجلس ومدير المدينة :

ويتطبق هذا النظام فى كثير من الولايات باستثناء ولايات ثلاث هى : أركنساس ، وانديانا ، ولويسيانا . ويقوم على وجود مجلس وعمدة ومدير للمدينة . ويشكل المجلس من (٥ - ٧) أعضاء ينتخبون بالطريق المباشر والعمدة ينتخب بواسطة الأهالى أو يختار من بين أعضاء المجلس ويقتض برئاسة جلسات المجلس اما مدير المدينة فيعينه المجلس على أساس الكفاءة الادارية . وتختص المجالس البلدية بعدة اختصاصات منها الأنشطة الثقافية ، وأنشطة الرعاية الاجتماعية ، والأنشطة الاقتصادية التى تغطى المرافق العامة التى غالبا ما تدار بواسطة شركات خاصة فيما عدا عمليات مياه الشرب وشبكات الصرف الصحى وقليل من محطات توليد الكهرباء أما مشروعات النقل العام تتولاها الوحدات المحلية لعدم اقبال الشركات الخاصة عليها لما تحققه من خسائر . كما تتولى المجالس البلدية ادارة وتنمية التجارة والصناعة عن طريق جذب المشروعات لها بالتعاون مع الغرف التجارية والصناعية ، وكذلك تضمن السياحة وتوفير الاتصالات .

ثالثا - ادارة القرى :

تدار شئون القرية فى كثير من الولايات الامريكية على غرار ادارة المراكز المتبع فى ولاية (نيو انجلاند) بواسطة الاجتماع العام والمجلس . ولكل قرية مجلس ، ولكن ليس بالضرورة أن يكون لها اجتماع عام وذلك نظرا لقلة حضور المواطنين فى هذه الاجتماعات .

مجلس القرية :

ويتراوح أعضاء مجلس القرية من (٣ - ٥) عضوا ينتخبون بالطريق المباشر أو يشغلون العضوية بحكم مناصبهم • مثل سكرتير القرية ، أمين الخزينة ، وقضاة الامن • ونصف عدد مجالس القرى من أعضاء منتخبون وأعضاء بحكم مناصبهم ، والباقي يشكل بالانتخاب المباشر لجميع أعضاءه • وفترة العضوية سنتان الى أربع سنوات وتعقد اجتماعات المجلس بصفة دورية عادية مرة كل شهر وفي بعض الولايات مرتين الى ثلاث مرات في السنة فقط • وفي حالة وجود اجتماع عام للقرية يختص المجلس بالشؤون الادارية والميزانية وينفذ قرارات الاجتماع العام • وفي حالة عدم وجود اجتماع عام يختص المجلس بالسلطة التنفيذية والعمل الاداري وغالبا ما يأخذ شكل (نظام اللجنة) •

وفي بعض القرى يوجد رئيس تنفيذي وهو غالبا ما يكون عضوا بالمجلس ، وأحيانا يجمع بين عضوية مجلس القرية وعضوية مجلس المقاطعة التي تتمتع القرية في نطاقها •

رابعا : ادارة المناطق الخاصة :

ويتباين تنظيم هذه المناطق على حسب نوع المنطقة والولاية ونادرا ما تنظم بنصوص دستورية • وعادة ما يكون لها مجالس ادارة من (٣ - ٧ عضو) منتخبين أو معينين ونادرا ماتدار بواسطة فرد واحد •

الفصل الثامن عشر

أساليب إدارة وحدات الحكم المحلي في ألمانيا الاتحادية

تتكون وحدات الحكم المحلي في ألمانيا الاتحادية من الآتى :

البلدية — المدينة — الناحية •

وتشتمل الإدارة البلدية على :

— بلديات الولاية •

— المدن الصغيرة •

— المدن الكبيرة •

أما بلديات الولاية والمدن الصغيرة فهي تجمع بين نواحي عدة، وتعتبر من مستوى واحد مع المدن الكبرى • ويمكن التعبير عنها بأنها مجموعات إدارة ذاتية محلية وفي نفس الوقت لها سلطات حكومية محددة •

وتنفيذاً لمبدأ توحيد أو وحدة الإدارة ، نجد أن المجموعات البلدية مختصة بالخدمات التي تحتاج إليها المحليات ، ولها من القوة ما يزيد عن طاقة الوحدات المحلية الصغيرة •

كما يوجد مجلس نيابي منتخب بالانتخاب المباشر من السكان بكل وحدة من وحدات الحكم المحلي •

والجهاز التنفيذي في البلديات الصغيرة هو الموظف الاعلى (المحافظ) الذي عادة ما تكون وظيفته شرعية وليست رسمية بينما نجد في البلديات الكبيرة يعين بمنصب رسمي هو العمدة أو المدير أو مدير المدينة. ومثال ذلك (عمدة برلين) وفي بعض الولايات يرأس المجلس النيابي للولاية بواسطة العمدة الرسمي وهو رئيس الجهاز التنفيذي .

مجالس الرقابة في ألمانيا الاتحادية :

نظرا لأن الدولة بها العديد من المؤسسات العامة . لذا يطلق على هذا النوع «مؤسسة القانون العام» ولها الشخصية الاعتبارية المستقلة ومؤسس بموجب قانون . وتكون البنوك أحد هذه النماذج كما توجد مؤسسات اتحادية عددها ضئيل ولعدم إمكانية تعديل تنظيماتها ومن أمثلتها : البريد الاتحادي الألماني - والخطوط الحديدية الألمانية الاتحادية وصناديق التعويضات وغيرها .

وبالنسبة للشركات المساهمة وهي كثيرة ومنها ما يدخل في نطاق قانون الملكية الخاصة الألماني . ويدير الشركة المساهمة مجلس إدارة، ويوجد معه مجلس رقابة يتمثل في عضوية ممثلى الحكومة ، وممثلى العاملين .

ومن الغريب أن السن القانونية لعضو المجلس الرقابي تنتهى في سن ٦٥ سنة بينما في مجال الصناعة تصل إلى سن ٥١ سنة ، ويلاحظ أن مرتبات العاملين في المؤسسات الحكومية ومجالس الرقابة تتحدد حسب الوضع السارى في مؤسسات القطاع الخاص .

وتقوم مجالس الرقابة بمراقبة الادارة وتقديم المشورة لها . وفي

الشركات المساهمة الكبيرة يصل عدد أعضاء مجلس الرقابة الى عدد (٢١) عضو . ويشمل العدد ممثلى المستخدمين ، ويحتل الاتحاد (الحكومة الاتحادية) نفوذا مناسباً فى هذه المجالس باعتبار أنها تراقب أيضاً عمل المؤسسات المساهمة الاتحادية .

صناديق التوفير الألمانية :

ترجع نشأة غالبية صناديق التوفير الألمانية الى النصف الاول من القرن التاسع عشر ، أسستها حكومات المدن والبلديات والاتحادات الشعبية ، بغرض تشجيع روح الادخار لدى المواطنين ، واستثمار هذه المدخرات لتحقيق المصلحة العامة .

ويوجد فى المانيا الاتحادية مايزيد عن (٧٠٠) صندوق توفير ، ولها أكثر من (١٦ ألف) فرع منتشرة فى مختلف أنحاء المانيا الاتحادية .

وتتميز صناديق التوفير الألمانية بخاصية منفردة تتمثل فى كونها مصارف عامة ، حيث تقوم بكافة الاعمال المصرفية التى تقوم بها المصارف العادية تجاه عملائها فى حين أنها مؤسسات بلدية عامة .

التنظيم المالى لوحدات الحكم المحلى فى جمهورية المانيا الاتحادية :

ويقوم التنظيم المالى فى جمهورية المانيا الاتحادية على ثلاثة مستويات هى :

- ١ - الحكومة الاتحادية .
- ٢ - الولايات .
- ٣ - الوحدات المحلية .

ولكل من الحكومة الاتحادية والولايات شخصية اعتبارية مستقلة عن الاخرى فيما يتعلق بالميزانية ، كما وأن الوحدات المحلية هيئات مستقلة تمارس جميع الاعمال والانشطة ذات الصلة المحلية .

وتتجمع «المانيا الاتحادية» في توزيع الموارد المالية على المستويات الادارية المختلفة بين نظامين :

١ - نظام الفصل بين المستويات المختلفة وتخصيص موارد لكل وحدة .

٢ - النظام المختلط ، ويتضمن اشراك المستويات المختلفة في الموارد المالية . وتنقسم الموارد المالية الى قسمين :

١ - موارد الميزانية العادية التي تتضمن كافة الايرادات العادية .

٢ - موارد الميزانية غير العادية التي تمول الانشطة الانتاجية ويتم الحصول عليها من الدخول غير العادية .

الفصل الثالث عشر

أساليب إدارة وحدات الحكم المحلي في فرنسا

تتقسم الجمهورية الفرنسية لتحقيق أهداف الحكم المحلي الى
قسمين اثنين :

- ١ - المحافظات وعددها ٩٠ محافظة •
- ٢ - الكوميونات وعددها ٣٧٩٨٣

وتتحدد المحافظة طبقا لضرورات معينة ، ولا تحدد على أساس
جغرافي أو تاريخي بينما يعتبر الكوميون بصفة عامة كيان ذاتي طبيعي قد
يتمثل في مزرعة أو قرية أو مدينة صناعية ، أو منطقة حضرية •

وتتقسم المحافظات في فرنسا الى أربع مراتب هي :

- محافظات المرتبة الممتازة وعددها ١٥
- محافظات المرتبة الاولى وعددها ١٩
- محافظات المرتبة الثانية وعددها ٢٢
- محافظات المرتبة الثالثة وعددها ٣٤

وينبنى هذا الترتيب على أهمية المدن والمناطق الداخلة في نطاق
المحافظة • وكثيرا ما يتعدل هذا الترتيب طبقا لتغير الظروف ، ويدير

المحافظة المحافظ باعتبار المحافظة وحدة ادارية مركزية ، وهي كذلك وحدة ادارية تتمتع بالشخصية المعنوية ويقوم على ادارتها المجلس العام أو مجلس المحافظة •

أما الكميونات الفرنسية فهي تختلف حسب النشاط الرئيسى لها • فنجد كميونات زراعية وأخرى صناعية وثالثة تجارية ولهذا لا يمكن وضع معايير محددة للكميون أو ثروته أو نوع النشاط الذى يمارسه •

كما يضم النظام الفرنسى وحدتين أخرتين من وحدات الحكم المحلى وهما :

• المراكز

• الكانتونات

وكلاهما وحدات الادارة الميدانية • وان كانت المراكز تتصل مباشرة بالحكومة المركزية بالذات فى مسائل الامن والدفاع والقضاء والانتخابات وعادة ما تنقسم المحافظة الى عدة مراكز تتراوح بين اثنين وثمانية مراكز •

ويختلف هذا العدد من محافظة لأخرى حسب مساحة المحافظة وعدد السكان فيها ، كما قد تعتبر عاصمة المحافظة وضواحيها مركزا واحدا •

أما الكانتون : فتضم كل محافظة عدد من الكانتونات بينما يضم الكانتون عددا من الكميونات • وكما هو الحال فى المراكز نجد أن الكانتونات تقسيم ادارى لا علاقة له بالنظام المحلى الفرنسى • ويعتبر أيضا من أغراض مركزية مثل أغراض الامن والقضاء والانتخابات •

والمجالس البلدية : هي المجالس التي تعمل داخل المحافظة لتقسيمات وحدات الإدارة المحلية . ولهذا نجد أن مجلس المحافظة له بعض مظاهر الوصاية الإدارية على المجالس البلدية الواقعة في نطاق المحافظة . ومثال ذلك ضرورة تصديقه على ما تتخذه المجالس البلدية من قرارات خاصة بالنسبة للرسوم والضرائب الإضافية .

كيفية التعاون بين الوحدات المحلية :

يتم التعاون بين الوحدات المحلية ، سواء بين المحافظات وبعضها البعض أو بين مكونات كل محافظة . عن طريق عقد مؤتمرات عامة للمحافظات تناقش فيها الموضوعات المشتركة وتقترح هذه المؤتمرات في النهاية التنسيق فيما بين المحافظات .

كما قد تتفق المحافظات مع بعضها البعض على إنشاء مرافق مشتركة أو إدارة مرفق عام معين ، كما قد يترتب على هذا الاتفاق إنشاء مؤسسة عامة .

كما أجاز المشرع الفرنسي للمحافظات عمل جمعيات مشتركة تتولى القيام ببعض المشروعات ذات النفع العام .

وأخيرا نجد هناك تعاون بين المجالس البلدية ، ويتم عن طريق عقد المؤتمرات البلدية التي تصدر توصيات معينة يلتزم كل مجلس بلدي باتخاذ القرارات التنفيذية لها ، كما يتم عن طريق اللجان المشتركة الإدارية للمشروعات المشتركة أو تكوين النقابات البلدية التي تعتبر بمثابة المؤسسة العامة ، أو تكوين جمعيات مشتركة على غرار المحافظات .

الفصل الرابع عشر

نظام الحكم المحلى فى اليابان

أرسى الدستور اليابانى الذى أخذ طريقه الى التنفيذ عام ١٩٤٧ المبادئ المنظمة لحاجات الجماهير المحلية تحدد بواسطة القانون ، وذلك طبقا لمبادئ وأهداف الحكم المحلى .

ونصت المادة الثالثة والتسعون من الدستور على أن تشكل الاجهزة المحلية ، مجالس من بين أعضائها البارزين وذلك طبقا للقانون — وجميع الرؤساء التنفيذيين لتلك الاجهزة وأعضاء المجالس ، وبعض الاعضاء المحليين الرسميين الاخرين المحددين طبقا للقانون ينتخبون انتخابا مباشرا بواسطة جماهير الشعب فى مجتمعاتهم المحلية وجاء فى المادة الرابعة والتسعين أن الاجهزة المحلية تملك الحق فى ادارة ممتلكاتها وتضع لذلك الانظمة الملائمة من خلال القانون .

وورد فى المادة الخامسة والتسعين أن أى قانون خاص يمكن تطبيقه فقط فى جهاز مجلس واحد ، ولا يمكن اقراره بواسطة البرلمان — الا بعد موافقة أغلبية المنتخبين مواطنى هذا الجهاز ، ولا بد أن يكون متمشيا مع روح القانون .

ان المبدأ الاساسى الذى يقوم عليه الدستور اليابانى انما هو صوت الديمقراطية الصحيحة الذى يجب أن يكون قاعدة أصلية للحكم المحلى .

ملامح النظام :

يمكن القول بأن نظام الحكم المحلى الجديد برز الى الوجود متأثرا الى حد كبير بنظام الحكم فى الولايات المتحدة الامريكية ، اذا ما قورن بنظام الحكم المحلى القديم الذى أخذ بالنظام الالمانى فى فكرته كما سبقت الاشارة الى ذلك •

صدر قانون الحكم المحلى مع دستور عام ١٩٤٧ — وهو يعبر عن الملامح الرئيسية لاعمال الحكومات المحلية المستهدفة منها ، كما صدرت عدة قوانين أخرى مثل قانون الخدمة العامة عام ١٩٥٠ — وقانون الانتخاب ، وقانون الميزانية المحلية عام ١٩٤٨ — وعدة قوانين أخرى — وذلك لتأكيد جذور قانون الحكم المحلى •

وقد هدف القانون أول ما هدف الى العمل على رفاهية المواطنين اليابانيين وسيادتهم ، كما وضع القانون أساسا لمواجهة الحاجات المحلية للانسان اليابانى ليس فقط لهذا السبب ، ولكنه قام أيضا لتنفيذ السياسات القومية ، ولقد لعبت الحكومة المحلية دورا عظيما وهاما فى تصنيع اليابان •

هذه هى الملامح الاساسية للحكومات المحلية فى اليابان ، ان الابنية التنظيمية والاختصاصات التى خولت لتلك الاجهزة المحلية انما تعمل من خلال الحكومة المركزية ومعظم هذه الاجهزة مسئولة مسئولية كاملة عن تنفيذ الحكومة المركزية ، وبعبارة أخرى فان المحافظين والعمد مسئولون مسئولية كاملة عن جميع الانشطة الخدمية — فى حدود محافظاتهم وبلدياتهم •

١ - الوحدات المحلية

تنقسم الحكومة المحلية في اليابان الى مستويين :

- المحافظات وهي في الدرجة الاولى .
- البلديات وهي في الدرجة الثانية .

أولا : المحافظات :

وعدها ٧ محافظة في مجموعها - منها أربع محافظات كبيرة هي :

- محافظة طوكيو .
- محافظة هوكايدو .
- محافظتي أوزاكا وكيوتو .

وأما باقى المحافظات وعددها ٣٣ محافظة وتشكل كل محافظة في مجموعها عدة وحدات تخطيطية محلية تشتمل على عدد من البلديات في نطاق حدودها ، وعلى الرغم من اختلاف أسماء المحافظات الاربعة المذكورة عن باقى المحافظات فان اختصاصاتها وأبنيتها التنظيمية واحدة .

ومحافظة طوكيو تختلف بعض الشيء عن مثيلاتها في الاختصاصات والتكوين حيث يدخل في حدودها حوالى ٢٣ حيا خاصا في مدينة طوكيو الاصلية . وباقى مساحة المحافظة تنقسم الى بلديات عادية وهي تمارس اختصاصاتها في حدود مساحتها بواسطة حكومة طوكيو المحلية .

ثانيا - البلديات :

وهي الوحدات الاساسية للحكم المحلى لانها على علاقة مباشرة

ودائمة بالجماهير وليس هناك فرق جوهري من حيث الاختصاصات والسلطات بين المدن الكبيرة والمدن الصغيرة والقرى — ولكن المدن الكبيرة على أى حال — مسئولة مسئولية كبيرة ولها اختصاصات أكثر من المدن الصغيرة والقرى •

وللمدن الكبرى ملامح رئيسية معينة تميزها عن غيرها هي :

١ — عدد السكان ويزيد على ٥٠ ألف نسمة •

٢ — حجم المساحة المبنية •

٣ — عدد السكان في المساحات الحضرية •

٤ — تنوع الخدمات الحضرية الملائمة •

والمدن التي يزيد سكانها على ٥٠٠ ألف نسمة تسمى المدن المختارة وهي أكثر من تسع مدن ويقارب عدد سكانها مليوناً وقد أطلق عليها هذا الاسم بناء على تعليمات مجلس الوزراء وهي :

أوزاكا — ناجويا — يوكوهاما — كيوتو — كوب — كيتاكوشي — سابورو — كاوازاكي — فويكوما •

وهذه المدن لها اختصاصات هامة وتتمتع باستقلال عن نظيرتها العادية «الصغيرة» •

ويبلغ عدد البلديات في مجموعها الآن ٣٢٨٧ وتشمل فيما بينها :

١ — المدن المختارة «المذكورة آنفا» وعددها ٩ مدن

٣ - المدن الكبيرة وعددها ٦٣٠ مدينة

المدن الصغيرة وعددها ١٩٧١ مدينة

٤ - القرى وعددها ٦٧٧ قرية

«وذلك طبقا لاحصائية ٢٥ ديسمبر ١٩٧٢».

والمحافظات والبلديات كأجهزة محلية تتركز على ثلاثة عناصر أساسية هي :

— عدد السكان .

— مساحة الارض .

— سلطة الحكومة المحلية .

وجميعها ذات كيان موحد وتملك من السلطات ولها من الصلاحيات ما يجعلها تهب أو تعطى بعض الضرائب المجبأة . وذلك طبقا للائحتها الداخلية وذلك في اطار الظروف القومية وتدير شئونها باستقلالها الكامل .

والمحافظات والبلديات باعتبارها من خلق الحكومة المركزية انما تسير وفق نظام الحكومة المركزية ومن خلالها . على أن هذه الانظمة تفقد صفتها الشرعية اذا ما حدث تباين بينها وبين مبادئ الحكم المحلى .

ومن البديهي أن المحافظات والبلديات طبقا لما تقدم — تملك الحق القانونى كأجهزة محلية وليس هناك أدنى تدخل فى علاقاتها ببعضها البعض — فالمحافظات أجهزة تخطيطية محلية تشتمل على عدد من

البلديات في نطاقها — ولهذا السبب فإن المحافظات تمارس بعض الصلاحيات والسلطات على تلك البلديات الداخلة في نطاقها — المحافظون كممثلين للحكومة المركزية يمارسون ذلك الحق المكفول لهم بقوة القانون على هذه البلديات •

ان تقسيم المحافظات والبلديات على مساحات من الارض — انما قام على حقائق تاريخية فالمحافظات تضم البلديات • وهذا يعنى أن كل قطعة من الارض في أية محافظة تنتمى الى بلدية وأن كل بلدية انما هي جزء من المحافظة •

وقد تتغير مساحة البلديات — باندماج بعضها في البعض ، وهذا يعنى تغييرا في حدود كل بلدية ، وان هذا الاندماج انما يتم بناء على طلب تلك البلديات • وبعد موافقة المحافظين • وطبقا للأنظمة والقوانين المعمول بها ، لكن حدود المحافظات تتغير تلقائيا عندما تتعبدل حدود البلديات الداخلة في نطاق حدود تلك المحافظات •

ولقد كان عدد البلديات في عام ١٩٤٥ يزيد على ١٠ آلاف بلدية في اندولة — وكان أكثرها صغيرا جدا — بحيث لا يمكنه القيام بمسؤولياته الإدارية واختصاصاته الجديدة التي منحت له عقب الحرب العالمية الثانية •

وفي عام ١٩٥٣ — كانت هناك نظرة جديدة لاعادة تنظيم البلديات — بدأت عندما ظهر الى الوجود «قانون تطوير اندماج المدن والقرى» — وكنتيجة لتلك النظرة المتفائلة والجهود التي بذلت — لتؤدى البلديات —

دورها الجديد في الإدارة في ظل قانون «تأسيس أو انشاء البلديات الجديدة» • فقد زادت كفاءة البلديات في تحسين دورها الإداري •

٢ - البناء التنظيمي للأجهزة المحلية

إن التنظيم الداخلي للمحافظات والبلديات يرتكز أساساً على عدة مبادئ تكون في مجموعها النظام الرئاسي وتجانس الأجهزة التنفيذية •

النظام الرئاسي :

الرؤساء التنفيذيون «المحافظ» أو العمدة وأعضاء المجالس في المحافظات والبلديات ينتخبون انتخاباً مباشراً بواسطة المواطنين ، ومدة الرئاسة أو العضوية أربع سنوات •

المحافظ أو العمدة كوكيل للدولة :

سبقَت الإشارة إلى أن المحافظ أو العمدة رؤساء الأجهزة المحلية ، مسئولون عن تأدية بعض الوظائف كجزء لا يتجزأ من السلطة التنفيذية الممثلة في مجلس الوزراء • وهم في ذلك يخضعون لرقابة وإشراف الوزير المختص «وزير الشؤون المحلية» •

وقد وردت اختصاصات كل منها على سبيل الحصر في قانون الحكم المحلي في المادة ١٤٨ منه •

ولوزير الشؤون المحلية أن يلجأ إلى تقديم المحافظ أو العمدة إلى المحاكمة — مفوضاً من الدولة — إذا جانبها الصواب في تنفيذ سياسة الدولة ، وبرغم التحذيرات التي توجه إليهما من الوزير •

وقد نصت المادة ١٥٠ من قانون الحكم المحلى على أن المحافظ أو العمدة «المدينة الكبيرة — المدينة الصغيرة — القرية» كوكيل للدولة مكلف بتنفيذ الشؤون الادارية تحت اشراف الوزير المختص وتوجيهه «بالنسبة للمحافظ» ، وتحت اشراف ورقابة المحافظ «بالنسبة للعمدة» . كما جاء فى المادة ١٤٨ من القانون «أن الرئيس التنفيذي المحافظ أو العمدة» عليه أن ينفذ ويدير الشؤون العادية المتعلقة بالجهاز المحلى طبقا لسياسة الدولة — كما تنتقل اليه بقية اختصاصات الاجهزة المحلية الاخرى «والتنظيمات العامة الاخرى طبقا للقانون أو توجيهات مجلس الوزراء الممنوحة له بموجب القوانين» .

وجاء بالمادة ١٤٦ من القانون ، أنه للوزير المختص — اذا وجد أن المحافظ فى ممارسته لاشرافه — على قطاع الخدمة المختص — ينتهك حرمة القانون — أو يخالف القرارات الوزارية أو — خلافا على ذلك — اذا كان مقصرا فى ادارة شئون الخدمة ، أو انجاز المشروعات التى فوضته الدولة فى الاشراف عليها ، وانجازها — أن يحذر المحافظ كتابة — لتنفيذ المعدلات والمقاييس الصحيحة — فى الوقت المحدد لها ، وبالطريقة التى حددتها الوزارة المعنية .

وإذا لم يمثل المحافظ للتعليمات الصادرة اليه من الوزير المختص . أو اذا حاد عن جادة الصواب فللوزير المختص أن يقيم دعوى أمام المحكمة العليا — باعلام قضائى تمهيدا لحاكمته . وبمجرد أن يقيم الوزير المختص الدعوى — فعليه أن يعلن المحافظ بهذا الاجراء . وأن يرسل صورة من ذلك للمحكمة العليا — للوقوف على الموعد والمكان والطريقة التى أعلن بها المحافظ . وللمحكمة العليا التى أقيمت أمامها

الدعوى أن تستدعى لمحكمة الطرفين في موعد محدد للتحقيق معهم —
وعليها أن تبأشر الدعوى خلال خمسة عشر يوما من تاريخ قبولها •

واذا وجدت المحكمة العليا — عند نظر الدعوى — أن للوزير سندا في
اقامة دعواه ، فلها أن تصدر اعلاما قضائيا للمحافظ ، تأمره فيه بتنفيذ
المعدلات الصحيحة في موعدها المعين فاذا لم يستجب المحافظ — لما جاء
بالاعلام القضائى — أو قصر في أداء الواجب المنوط به في الزمن المحدد
له — فللوزير المختص ، أن يؤكد من جديد اقامة الدعوى أمام نفس
المحكمة العليا وعلى المحكمة أن تستدعى كلا الطرفين خلال عشرة أيام —
لاعادة التحقيق •

وعندما يصدر قرار تأييدى — تطبيقا للاجراءات السابقة — فللوزير
المختص أن يقوم بنفسه بعمل المعدلات الصحيحة نيابة عن المحافظ
المقصر •

ويعنى صدور القرار التأييدى من المحكمة العليا — أن يصدر رئيس
مجلس الوزراء قراره بفصل المحافظ •

وحتى اذا صدر القرار التأييدى فللمحافظ أن يقيم دعوى أمام نفس
المحكمة لارجاء تنفيذ قرار العزل الذى أصدره رئيس مجلس الوزراء
ليبرهن عن موافقته على الاعلام القضائى الذى صدر من قبل ذلك •

وللمحافظ أن يقيم دعوى مستأنفة أمام المحكمة العليا طبقا للقواعد
القانونية ولا تستطيع أية قوة أن توقف هذا الاستئناف •

وللمحافظ — اذا وجد — العمدة «في الحينة الكبيرة» — أو المدينة

الصغيرة — أو القرية» في ممارسته لووكالة الدولة — في نطاق اختصاصه — قد تجاوز حدوده — أو انتهك حرمة القانون — أو خالف القرارات الوزارية — أو على العكس من ذلك — اذا كان مقصرا في الادارة التي وكلته الدولة فيها — لانجازها — فللمحافظ أن يحذره كتابة وأن يرفع دعوى ضده أمام محكمة الاقليم ، وتتبع معه نفس الاجراءات التي أتبعت مع المحافظ • ويصدر رئيس مجلس الوزراء قراره بعزله من منصبه •

وفي حالة عزل المحافظ أو العمدة — بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد اتخاذ الاجراءات القانونية السابق ذكرها — لا يمكنه — أن يمارس أى عمل من أعمال الدولة أو في أى جهاز محلى بعد انقضاء عامين — من تاريخ العزل •

وفي حالة رفع دعوى نزاع — ضد قرار العزل الصادر من رئيس الوزراء — فلا بد أن يكون ذلك خلال ثلاثين يوما من تاريخ اعلان المحافظ أو العمدة بقرار العزل •

ويعتبر قرار المحكمة العليا قرارا نافذا — لا نقض فيه • واذا نقض قرار العزل بواسطة المحكمة • فللمحافظ أو العمدة أن يعود الى عمله أو الى عمل آخر مناسب في ذات اليوم الذي يعتبر فيه قرار المحكمة نهائيا • وفي الحالات الضرورية والمعالجة والمالحة • فان قرار المحكمة العليا يصبح نافذا وحاسما • دون الالتجاء الى المحاكم العليا والادنى •

السلطات والاختصاصات التي يمارسها المحافظون والعمد :
— الاشراف الادارى على جميع الشئون المتعلقة بالجهاز الذى

يشرف عليه كل منهما وذلك عدا بعض الميادين المختصة التي يتم ادارتها والاشراف عليها بواسطة أجهزة تنفيذية أخرى كمجلس التعليم • ولجنة ادارة الانتخابات • وقد فوضت تلك المجالس واللجان في اختصاصات الحكومة المركزية •

ولكن معظم الاختصاصات المفوضة للمحافظين والعمد في الاشراف والادارة على الاجهزة المحلية تتحصر فيما يلي :

- دعوة مجلس المحافظة أو البلدية للانعقاد •
- اعداد وتجهيز مشروع الميزانية •
- تمثيل المجلس في الدعاوى والعرائض •
- تعيين الاعضاء في الاجهزة التنفيذية الاخرى كأعضاء مجلس التعليم وأعضاء لجنة الامن العام • ولجان شئون العاملين — وبقيّة أعضاء الاجهزة المعاونة الاخرى مثل نائب المحافظ ، ونائب العمدة وأمين الخزينة ، ورئيس الحسابات (ولابد أن يحصل على موافقة المجلس في تعيين هؤلاء الاعضاء نائب المحافظ — نائب العمدة — رئيس الحسابات — وأمين الخزينة) •

— الى جانب تلك الاعمال التي يقوم بها المحافظون في محافظاتهم فان الرؤساء التنفيذيين «المخلفين — العمدة» — وعلى وجه خاص بالنسبة للمحافظين — فانهم يقومون باداء دور تنفيذى هام لبعض الاعمال المركزية تحت اشراف ورقابة الوزراء — بصفتهم جهازا للحكومة القومية (وكلاء الدولة) •

مثال ذلك : ادارة أو انجاز بعض الشؤون الادارية — كرفع مستوى المعيشة — تطوير الرعاية الاجتماعية للشباب ، والوقاية من الامراض الوبائية ، تمير واصلاح الطرق الرئيسية ، تخطيط المدن ، تسجيل احصاء السكان ، والاعمال الاخرى التي تفوضه فيها أو توكله الحكومة المركزية .

علاقة المحافظين والعمد بالاجهزة التنفيذية الاخرى :

تنحصر العلاقة بين المحافظين والعمد والاجهزة التنفيذية السابق ذكرها ، كمجلس التعليم ، ولجنة الامن العام ، ولجنة الخدمة المدنية ، واللجان الاخرى في مجال بعض الشؤون المعينة أو المحددة المخولة لهم طبقا لسلطاتهم عليها كالتنسيق مع تلك اللجان والمعاونة في اعداد مشروع الميزانية لتلك اللجان ، وتقديم أعضائها الى المجلس لحضور بعض المداولات — وعلى مسؤوليته ، ويتم تعيين أغلب أعضاء اللجان الاخرى بواسطة المحافظين والعمد .

وفيما يلي بيان التنظيم الادارى لديوان المحافظة والبلدية :

لكل محافظة عدد من الوكالات ، والادارات المحلية — كمكاتب الهندسة المدنية ، المراكز الصحية ، مكاتب فرض الضرائب ، لان المحافظة من الكبر والضخامة بحيث لا تستطيع ادارات ديوانها العام أن تقوم بجميع الاختصاصات الموكولة اليها ، وكذلك الامر بالنسبة للمدن الكبرى ، والمدن الصغيرة ، والقرى فلها غروع ادارية ، طبقا لحجم كل منها . وفي المدن الكبيرة كالوزاكا ، وناجويا ، مثلا يوجد مكاتب للاحياء ، تنقسم اليها المدن الكبيرة ، وبالنسبة لطوكيو «ذات المدينة الواحدة» فان لها طابعا خاصا كنوع من «السلطة المحلية» وتنقسم الى ٢٣ حيا خاصا ،

وان مكاتب الاحياء فى طوكيو تقوم بعمل مكاتب المدن الكبيرة ، وهى فى ذات الوقت — تتسم بطابع الوكالات المحلية لحكومة طوكيو المحلية «ذات المدينة الواحدة» •

وتقوم الوكالات المحلية بأعمال محددة ، لمساحات محددة ، أما مكاتب المحافظة والمدينة الكبيرة والمدينة الصغيرة والقرية ، فتقوم بجميع الاعمال التى تقع فى دائرة اختصاصها ، وتقع مكاتب المحافظ وقاعات اجتماعات المجلس ، وجميع الاجهزة المعاونة فى مبنى واحد ، كذلك الحال بالنسبة للمدن الكبيرة والمدن الصغيرة والقرى •

وكما ذكرنا آنفا — فان الاجهزة التنفيذية المحلية لها — صبغة محددة — وشكل معين نصب فيها الاختصاصات المختلفة للاعمال الموكلة اليها ، وان الهيكل التنظيمى لتلك الاجهزة — يكاد يكون متشابها — الى حد كبير ، وفيما يلى بيان هذا الهيكل :

المحافظ :

وهو الرئيس التنفيذى للمحافظة ، وهو بحكم هذا المنصب ، رئيس المجلس التنفيذى ويتبعه نائب المحافظ الذى يختص بالاشراف التنفيذى ويتبعه نائب المحافظ الذى يختص بالاشراف الادارى على الاجهزة التسالية :

١ — ادارة الشؤون العامة •

٢ — ادارة التخطيط •

٣ — ادارة العمل والرعاية الاجتماعية •

- ٤ — ادارة الرعاية الصحية •
- ٥ — ادارة التجارة والصناعة •
- ٦ — ادارة الزراعة والغابات •
- ٧ — ادارة الهندسة المدنية •
- ٨ — رئيس الحسابات — مكتب المحاسبة •
- ٩ — مدير المشروعات ، مكتب المشروعات العامة •
- ١٠ — مجلس التعليم ، الرئيس •
- ١١ — لجنة ادارة الانتخابات •
- ١٢ — لجنة الخدمة المدنية •
- ١٣ — أعضاء لجان الفحص والتفتيش •
- ١٤ — لجنة الامن العام :
- أ (ادارة شؤون البوليس •
- ب) ادارة مكافحة الجريمة •
- ج) ادارة الدفاع •
- د) ادارة المرور •
- ١٥ — لجنة العمل المحلية •
- ١٦ — المجلس •

التنظيم الادارى للمدن الكبرى :

العمدة — مكتب العمدة — نائب العمدة ، ويشرف على جميع
الادارات والاقسام لديوان البلدية •

وتنقسم الأقسام الى وحدات ادارية :

- قسم الشؤون العامة •
- قسم الشؤون الزراعية •
- قسم شؤون الغابات •
- قسم التجارة والسياحة •
- قسم شؤون المواطنين •
- قسم الصحة العامة •
- قسم التشييد •
- قسم الاراضى الزراعية •
- أمين الخزينة قسم الحسابات •
- مكتب رعاية الشباب •
- مديري الخدمات والمشروعات العامة :

- * مجلس التعليم •
- * لجنة المساواة •
- * لجنة الزراعة •
- * لجنة تحديد الملكية •
- * لجنة الفحص والتفتيش •

٣ - المجلس المحلية

التشكيل :

المجلس المحلى هو الممثل الشرعى للاجهزة المحلية ، وللمحافظات مجالسها وللبلديات مجالسها ورؤساء المجالس وأعضاؤها منتخبون انتخابا مباشرا بواسطة المواطنين وكل أربع سنوات •

ويحدد أعضاء كل مجلس بواسطة القانون «قانون الحكم المحلى» وعند الضرورة يمكن زيادة عدد هؤلاء الاعضاء أو انقاصهم • ويتوقف عدد أعضاء المجلس على حجم المحافظة أو البلدية ، وفيما يلى بيان أسماء المحافظات وعواصمها وعدد الاعضاء فى كل مجلس (انظر الصفحة التالية) •

سلطات واختصاصات المجالس :

يمكن تبين المسؤوليات الهامة التى تضطلع بها المجالس المحلية فيما يلى :

- اصدار والغاء وتعديل اللوائح الداخلية للمجلس •
- اعتماد الميزانية •
- اقرار حسابات التسوية •
- تحديد الضرائب المحلية والرسوم وغيرها •
- اعتماد بعض المواقف فى الاحوال الخاصة وذلك طبقا للحصر الوارد فى قانون الحكم المحلى •

- عقد الاجتماعات العامة لسماع آراء المواطنين •
- الفحص والتفتيش على الاعمال المالية والادارية ومراجعة حساباتها عن طريق الاجهزة المعنية •

اجتماعات المجلس المصلى :

- يدعى المجلس للانعقاد بواسطة المحافظ أو العمدة وتنقسم الاجتماعات الى قسمين :

- اجتماعات عادية : لا تزيد على أربعة كل عام •
- اجتماعات غير عادية : وتعقد كلما اقتضت الضرورة ذلك •

ولا يعتبر انعقاد المجلس صحيحا في اجتماعاته غير العادية الا بحضور ربع أعضاء المجلس على الأقل •

وتحدد الايام التي ينعقد خلالها بواسطة الاعضاء ، كما يحددون الوقت الذى تستغرقه الجلسات •

ولا يصح انعقاد المجلس الا بحضور أغلبية الاعضاء ، ولا يتم اقرار للموضوعات المعروضة الا اذا وافق عليها أغلبية الاعضاء في حالات خاصة يحددها قانون الحكم المحلى وتقدم الاقتراحات في المجلس بواسطة الرؤساء التنفيذيين • (المحافظ — العمدة) أو الاعضاء وكقاعدة عامة فان اجتماع المجلس المحلى مفتوح للمواطنين جميعا •

الداوات العامة :

ويحضرها المواطنون جميعا — اذا شاءوا — طبقا لمبدأ اشتراك

المواطنين في ادارة مجالسهم ، وذلك في الشرفه وسماحها دون واسطه ومباشرة .

وقد أخذوا بهذا المبدأ لتطبيق فكرة تمكين المواطنين — من توجيه النقد — ومراقبة ما اذا كان ممثلوهم يعبرون عن آرائهم حقيقة ويتخذون أمرا أو قرارا يتفق وادارة المواطنين ، أو أن السلطات المحلية تقف في وجه تقدم المواطنين ورعايتهم .

لكن — الضرورة — قد تقتضي في ظروف ملحة — عقد جلسات المجلس بصفة سرية — لاسيما عند اتخاذ القرار .

وبعض اللجان في بعض المجالس المحلية تفتح أبوابها للمواطنين لحضور اجتماعاتها — لكن الغالبية لا تسمح لهم مباشرة بحضور الاجتماعات بينما هنالك كثير من السلطات المحلية تسمح لرجال الصحافة وبوجه عام فان من المعروف — أن ما يدور في المداولات يتم نشره على المواطنين ضمن نشرة دورية للاستعلامات .

اللجان :

يتم تشكيل اللجان الدائمة واللجان الخاصة طبقا للائحة الداخلية ويحدد العدد الاقصى لعدد اللجان الدائمة بواسطة القانون — وكل عضو في المجلس المحلي عضو في اللجان الدائمة لا يحق له أن يكون عضوا في لجنتين أو أكثر في نفس الوقت ويحيل — قبل عقد اجتماعاته الى تلك اللجان لدراستها تفصيلا وتقديم مذكرات عنها في الاجتماع الذي يحضره جميع الاعضاء .

وتختص اللجان الدائمة بالقياس بجميع الاختصاصات الادارية
للاجهزة المحلية كلجان الشئون العامة للصحة — والهندسة المدنية •

وينحصر دور هذه اللجان في فحص المعدلات والمقاييس وتقديم
تقارير منها بذلك الى هيئة المجلس • أما اللجان الخاصة فهي تنشأ بوجه
خاص — أثناء دورة انعقاد المجلس لفحص المسائل التي تتطلب اجراءات
سريعة ودراسة تمهيدية ، وتنعقد اللجان الدائمة والخاصة في الاوقات
التي لا تجتمع فيها هيئة المجلس ، وتعرض نتائج مدلولات تلك اللجان
على هيئة المجلس في دورة انعقاده الثانية للتصويت عليها •

العلاقة بين المجلس المحلي والرئيس المنفذ (المحافظ — العمدة) :

ان أساس العلاقة بين المجلس المحلي ، والرئيس المنفذ ، انما يجرى
طبقا لمبادئ مراجعة الحسابات ، وموازنة أعمال المجلس •

وللرئيس الحق أن يعيد القرارات الى المجلس لاعادة النظر فيها ،
وفي حالة خاصة واردة على سبيل الحصر في قانون الحكم المحلي — فان
للرئيس المنفذ أن يعترض أو يرفض بعض الاجراءات •

وللمجلس أن يتخذ قرارا بسحب الثقة من الرئيس ، ويعلن الرئيس
حل المجلس خلال عشرة أيام بعد اتخاذ قرار سحب الثقة وفي حالة عدم
اتخاذ هذا الاجراء فانه يعزل من وظيفته ، كما أن الرئيس يعزل من
وظيفته عندما يتخذ المجلس قراره الثاني بسحب الثقة في الاجتماع
الاول للمجلس عقب الانتخاب العام الذي يتم نتيجة لحل المجلس •

وفي حالات خاصة — يحددها القانون — فإن الرئيس المنفذ — اذا خوله المجلس بعض اختصاصاته أن يتخذ قرارات • ويحل محل المجلس في مباشرة اختصاصاته •

٤ — التمويل المحلي

يعتبر تمويل المجالس المحلية من أدق المشكلات التي يواجهها أى نظام للحكم المحلى — فقد ذهبت دول الى قصر موارد هيئاتها المحلية على ضرائب محلية تفرض بنسبة من الضرائب الحكومية بالاضافة الى الرسوم المحلية التى أجاز لهذه الهيئات فرضها ، وخصت دول أخرى سلطاتها المحلية بضرائب عينية ذات طابع محلى ، وأكملت بتمويل خزائن هذه السلطات باعانات ضخمة من خزائن الدولة •

وإذا كان التمويل يعمل دورا رئيسيا فى حياة المجالس المحلية وبدونه تعجز هذه المجالس عن القيام بخدماتها على الوجه الاكمل ، وهذا مايجعل نشاط تلك المجالس مرتبطا ارتباطا وثيقا وكبيرا بالامكانيات المادية التى توضع تحت تصرفها لتنفيذ المهام التى قامت من أجلها •

فقد أعطى قانون الحكم المحلى فى اليابان سلطات واسعة فى الاجهزة المحلية فى فرض ضرائب جديدة تتفق مع ظروف كل منها ، ولذا كان الاعتماد الاكبر للسلطات المحلية على موارد ذاتية بالاضافة الى الاعانات الحكومية التى تمنحها اياها الحكومة المركزية •

وقد بلغ اجمالى الانفاق العام للاجهزة المحلية فى التقرير العام

السنة المالية ١٩٦٧/٦٦ ما يقرب من ٥٢٤١٩٠٠ ملايين منها حوالى ٣١٠٢٣٠٠ ملايين تم انفاقها بواسطة المحافظات ، ٢١٣٩٦٠٠ مليون
ين بواسطة البلديات «المدن الكبيرة - المدن الصغيرة - القرى والاحياء
الخاصة فى طوكيو العاصمة» .

كما بلغ حجم الانفاق العام لتلك الاجهزة فى السنة المالية ١٩٦٨
حوالى ٦٧٣٠ بليون ين وهى تعتبر أكبر من حجم الميزانية القومية فى
نفس العام - وهذا يعنى أن هناك سلسلة كبيرة من الاعمال التى بدأتها
الحكومة المحلية ، وأن هذه الاعمال والانشطة تستكمل علما وراء عام .

الميزانية القومية والمحلية :

الميزانية المحلية والقومية تعملان لهدف واحد - هو العمل على رفع
مستوى المعيشة للمواطنين - واسعادهم - بتقديم أكبر قدر ممكن من
الخدمات أهم - ولكل من الميزانيتين ضرائب يدفعها المواطنون - وهى
تشكل مصدرا كبيرا من مصادر الدخل القومى - ومقسمة كضرائب
سيادية وضرائب محلية . تقوم بجبايتها الاجهزة المحلية وتختلف
الضرائب المحلية عن الضرائب القومية فى أن الضرائب المحلية تستخدم
فى الانفاق على الاعمال التى تقوم بتنفيذها المباشر تلك السلطات .

وقد بلغ مجموع الضرائب السيادية فى العام المالى ١٩٦٨ حوالى
٥٣٣٤ بليون ين أى ما يوازى ٦٧ر٤٪ من مجموع الدخل القومى ، بينما
بلغ مجموع الضرائب المحلية بليون ين أى ما يوازى ٣٢ر٦٪ من مجموع
الدخل القومى - بينما منحت الدولة للسلطات المحلية ٢٨٢٣ بليون ين
كاعانة لها .

وتقسم الميزانية الى ميزانية حسابية عامة ، وميزانية حسابية خاصة • وتتكون الميزانية عادة من الدخول والمصروفات على مدار العام المالى - وهذه هى القاعدة العامة وتعد بواسطة الرئيس التنفيذي «المحافظ - العمدة» من خلال أجهزته ، ويتقدم لها بها الى المجلس لاختذ الموافقة عليها •

والمحافظ أو العمدة مسئول عن تقديم مشروع الميزانية الى المجلس قبل بدء العام المالى الجديد بشهر على الاقل ، وللمجلس أن يعتمدھا خلال عشرين يوما بعد مناقشتھا وللمحافظ أن يقترح ادخال تعديلات أو اضافات عليها ، ولرئيس المجلس المحلى أن يمد العمل بالميزانية القديمة شهرا أو اثنين - الى أن يبدأ العمل بالميزانية الجديدة •

وعقب اعتماد الميزانية تتم جباية الضرائب ، وتنفيذ الاعمال المرتبطة بها ، ويقوم رئيس الحسابات - فى هذا الشأن - ببناء على تعليمات المحافظ والمجلس بتنفيذ تأشيرات الميزانية وتقفل الميزانية عادة - من كل عام - يوم ٣١ مايو ، ويقدم كشف حساب محدد ببندود المصروفات والايرادات - ويوقعه الرئيس المحلى بعد اعتماد المجلس • وعلى رئيس المجلس أن يقدم تقريراً بحساب محدد - الى رئيس المجلس المحلى فى الفترة من أول يونيو الى ٣١ أغسطس •

ويقوم رئيس المجلس المحلى بدوره بالاجتماع بلجنة الميزانية لوضع التقديرات النهائية لتقديمها للمجلس لاختذ موافقته النهائية - وتطبيع الميزانية وتوزع على المواطنين - بل وأكثر من ذلك - فان رئيس المجلس المحلى مطالب بدعوة المواطنين مرتين على الاقل خلال السنة المالية

— ليطلعهم أولا بأول على الموقف المالى للميزانية — لتوضيح الموقف
الفعلى لتنفيذ بنود الميزانية ، والاراضى المملوكة للمجلس ، والقروض
— وذلك حتى يكون المواطنون دائما على علم وحداية بموقف الميزانية ،
ويشعرون بذلك ، أنهم يشاركون ممثليهم فى المجلس — فى تطوير
مجتمعهم المحلى .

والجدير بالذكر — أن الانفاق المحلى قد زاد زيادة كبيرة فى
السنوات العشرين الاخيرة ومرجع ذلك الى التوسع الهائل والعظيم فى
اختصاصات الحكومات المحلية فى مختلف الميادين الذى قام أساسا
لرعاية الدولة للشباب ، وذلك منذ عام ١٩٤٥ ، وفيما يلى بيان تلك
الميادين :

١ — التعليم :

امتداد التعليم الاجبارى ليشمل كل الذين بلغوا من السن ثلاث
سنوات واستتبع ذلك زيادة عدد تلاميذ المدارس الثانوية العالية .

٢ — الرعاية الاجتماعية :

لرفع مستوى المعيشة ، وصدر عدة قوانين تنظم هذه الرعاية منها
قانون حماية مستوى المعيشة ، قانون رعاية الطفولة ، قانون رعاية
كبار السن ... الخ .

كما أخذت المجالس المحلية على عاتقها تقديم الخدمات الطبية والدواء
للمواطنين ، ومن المرافق العامة واصلاح الطرق وتعبيدها ، واقامة
الكبارى والانفاق ، وانشاء المطارات والموانئ ... الخ .

نظام الضرائب المحلية :

فرضت الضرائب المحلية — طبقا للقوانين واللوائح القائمة ، وطبقا لظروف كل مجلس محلي بحيث يكون لكل منها نظام فردي خاص خاضع للنظام العام لضرائب الدولة ، وقد قسمت الى :

- ١ — ضريبة مفروضة قانونا .
- ٢ — ضريبة السلطة الخاصة .
- ٣ — ضريبة ذات غرض خاص .

والضريبة الاولى اجبارية — اذا ما استثنينا بعض الحالات في بعض الدخول .

وضريبة السلطة الخاصة تفرضها السلطة المحلية في الحالات التي تراها ضرورية ، وطبقا لموافقة وزير الحكم المحلى .

أما الضريبة ذات الغرض الخاص فان تقديرها متروك لاتجاه السلطة المحلية .

وتشمل الضرائب المفروضة قانونا الضرائب التالية :

- ضريبة مواطنى المحافظات .
- ضريبة المشروعات .
- ضريبة حيازة الملكية الحقيقية .
- ضريبة استهلاك «الطباق» في المحافظات .

- ضريبة الملاهي •
- ضريبة الفنادق والمطاعم •
- ضريبة سيارات الاجرة •
- ضريبة المناجم •
- ضريبة رخص الصيد ، والصيد •

وتشمل الضريبة ذات الغرض الخاص ما يلي :

- ضريبة السيارات الملاكى •
- ضريبة استهلاك الكهرباء •
- ضريبة الصيد •
- ضريبة استهلاك المياه والانتفاع بالارض •

وتتكون ضريبة الدخول في المحافظات في ظل نظام الضرائب الحالي — بصفة أساسية — من ضريبة الاعمال — وضريبة المواطنين «وهاتان الضريبتان تمثلان ٦٤٪ من المبلغ الاجمالي للدخول خلال العام المالي ١٩٦٨» • وتتبعها الضرائب المستهلكة — كضريبة الملاهي — الفنادق والمطاعم — استهلاك الكهرباء • وضرائب الملكية الخاصة — كضريبة السيارات الملاكى • والضرائب المحلية متنوعة ومتعددة ، وتقع تحت قائمة «تحديد الضرائب» — وطبقا لذلك — فان مبالغ الدخول تتخذب لاتجاه الاعمال وامتدادها •

وتشمل الضرائب المفروضة قانونا في المدن الكبيرة والمدن الصغيرة

والقرى - ضريبة مواطنى البلدية - ضريبة الاحوال المحددة للملكية الخاصة - ضريبة اضاءة العربات والقوى المحركة - ضريبة استهلاك الطباقي فى البلدية - ضريبة استهلاك الكهرباء والغاز - ضريبة انتاج المناجم - ضريبة تخليص الاخشاب •

وتشمل الضرائب ذات الغرض الخاص فى البلدية ما يلى :

- ضريبة تخطيط المدينة •
- ضريبة مقابل الانتفاع بالمياه والارض •
- ضريبة المشروعات العامة •
- ضريبة التأمين الصحى •

والامر متروك للسلطة المحلية فى فرض مثل تلك الضرائب أو عدم فرضها •

وعلى وجه العموم - فان ضريبة الدخول للسلطات المحلية - «المدن الكبيرة - المدن الصغيرة - القرى» تشتمل أساساً على «ضريبة المواطنين - وضريبة الاصول المحددة» وتمثل هاتان الضريبتان ٧٨٪ من مجموع الدخل خلال العام المالى ١٩٦٨ •

وتتبعها الضريبة الاستهلاكية كضريبة استهلاك الكهرباء والغاز وضريبة الملكية الخاصة كإثارة العربات والقوى المحركة •

وعلى هذا - فان ضريبة المواطنين وضريبة الاصول المحددة تمثل

أمر له وزن هام جدا في ضريبة الدخل في البلديات • وهذا يعنى ضمان الاستقرار والاستمرار من ناحية ولكنه في الناحية الاخرى نقصا في المرونة •

وعندما أخذ قانون الضرائب المصلية طريقه الى التنفيذ ، كانت ضرائب الدخل في البلديات تفوق بكثير وبشكل ملحوظ نظيرتها في المحافظات • وقد ظهر ذلك جليا في العام المالى ١٩٥١ وهو العام الذى لحق تطبيق القانون المذكور آنفا فقد بلغ مجموع ضرائب الدخل في البلديات في ذلك العام حوالى ١٨١ بليون ين - فى حين - بلغ نفس مجموع تلك الضرائب في المحافظات ١٢٦ بليون ين ومنذ عام ١٩٦٤ فاق مجموع ضرائب الدخل في المحافظات نظيره في البلديات ومرجع ذلك - الى أن معدل النمو في البلديات - أضحى - أقل بكثير من نظيره في المحافظات •

المراجع العربية

- ١ — ابراهيم عباس عمر وسليمان الطماوى •
«مستقبل البعد الرأسى للعلاقات الحكومية وتأثيره على تطوير
ادارة وحدات الحكم المحلى فى حكومة جمهورية مصر العربية» •
القاهرة • المجالس القومية المتخصصة •
- ٢ — المنظمة العربية للعلوم الادارية — «الاساسيات النظرية للحكم
المحلى» •
القاهرة ، مطبعة نهضة مصر — الجزء الاول سنة ١٩٧٧ •
- ٣ — المنظمة العربية للعلوم الادارية «توسعة الحكم المحلى —
تشريعات الحكم المحلى فى الدول العربية» •
القاهرة ، دار الجيل للطباعة • سنة ١٩٧٧ •
- ٤ — سليمان الطماوى •
«شرح نظام الحكم المحلى الجديد (القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩
ولائحته التنفيذية)» •
القاهرة ، دار الفكر العربى طبعة سنة ١٩٨٠ •
- ٥ — صبحى محرم ومحمد فتح الله الخطيب •
«اتجاهات معاصرة فى نظام الحكم المحلى» •
القاهرة ، دار النهضة المصرية سنة ١٩٨٠ •

٦ — طعيمة الجرف •

«مبادئ في نظم الادارة المحلية» دراسة تطبيقية لنظم الادارة

المحلية في الجمهورية العربية المتحدة •

القاهرة ، مكتبة القاهرة الحديثة طبعة سنة ١٩٦٢ •

٧ — مصطفى الجندي •

«الحكم المحلي والديمقراطية» •

الاسكندرية ، منشأة المعارف ، طبعة سنة ١٩٦٧ •

٨ — يوسف الحسين •

«دراسات في الادارة والحكم المحلي» •

القاهرة — دار النهضة العربية ، طبعة سنة ١٩٧٥ •

٩ — وزارة الحكم المحلي •

«دراسات في الحكم المحلي» •

القاهرة — المطابع الاميرية ، سنة ١٩٦٣ •

مجلات ودوريات عربية

— مجلة «الادارة» اتحاد جمعية التنمية الادارية — القاهرة •

المراجع الانجليزية

1. Alderfer, Harold F.,
"Local government in Developing countries" New York, McGraw - Hill Co., 1964.
2. Barber Michael P.,
"Local government", 4th ed., Macdonald & Evans, Estover, Plymouth, 1978.
3. Blair, George S.,
"American Local Government"
New York, Harper and Row Publishers, 1964.
4. Eddison, Tony.
"Local Government-Management and corporate Planning",
Aylesburg, Leonard Hill Books, 1973.
5. Fried J.K. & Jessol W.N.,
"Local Government and Strategic Choice", Oxford, Pergamon Press, 2nd. ed., 1976.
6. Frost, Richard T.,
"Cases in state and local government. New York, Prentice-Hall, 1961.
7. Griffith J.A.G.,
"General Departments and local authorities, Toronto, University of Toronto Press, 1966.

8. Humes Samuel,
The structure of Local Government",
The Hague, International Union of Local Authorities,
1969.
 9. Smith Brain. Co.,
Field Adminietrion (Au aspect of decentralisation)"
London, Routledge and Kegan Pauldge and Kegan Poul.
1967.
 10. Zimmerman, Joseph F.,
"Readings in State and Local Government", New York
Holtrinehart and Winston, 1964.
- Public Resonnel Management. Ipma.
 - Administrative Science Quaterly.
 - The Indian Journal of Public administration.
 - Personnel Management.

محتويات الكتاب

صفحة	
٥	مقدمة
٧	الفصل الأول: نشأة ومفهوم الإدارة المحلية
٧	١ - نشأة الإدارة المحلية
١٠	٢ - مفهوم الإدارة المحلية
١٦	٣ - أهداف الإدارة المحلية
١٦	الاهداف السياسية
١٧	الاهداف الاجتماعية
١٨	الاهداف الادارية
١٨	الاهداف الاقتصادية
٢١	الفصل الثاني : اللامركزية في الإدارة المحلية
٢١	١ - مفهوم اللامركزية
٢١	٢ - أشكال اللامركزية
٢٢	٣ - شروط نجاح اللامركزية
٢٣	٤ - مزايا اللامركزية
٢٥	٥ - الاستراتيجية التي تقوم عليها اللامركزية
٦	٦ - المبادئ التي تقوم عليها استراتيجية
٢٧	اللامركزية

صفحة

- ١ - مبدأ الحرية ٣٠
- ٢ - مبدأ التكامل الاجتماعي ٣٠
- ٣ - مبدأ المساواة في الحقوق والواجبات ٣١
- ٤ - مبدأ الكفاية والعدل ٣١
- ٧ - أهم المحاور التي تركز عليها استراتيجية
اللامركزية ٣٢
- الفصل الثالث : مكونات نظام الحكم المحلي في مصر ... ٣٧
- أولا : نبذة تاريخية عن تطور الحكم المحلي في مصر ٣٧
- ثانيا : القوانين المنظمة للحكم المحلي من
سنة ١٩٦٠ ٤٠
- ثالثا : دراسة جغرافية وطبوغرافية ٤٢
- رابعا : الاسس التي يستند عليها نظام الادارة
المحلية في مصر ٤٤
- أ (الاعتراف بوجود مصالح متميزة عن
المصالح القومية ٤٥
- ب (الاشراف على هذه المصالح معهود الى
المجالس الشعبية المحلية انتخبا
مباشرا ٤٥
- ج (استقلال الهيئات اللامركزية في
ممارسة اختصاصاتها تحت السلطة
المركزية المتمثلة في العاصمة ... ٤٥

خامسا : الوحدات التنظيمية (المحلية) في نظام

- ٤٦ الحكم المحلى المصرى
- ٤٦ ... ١ - المجالس الاعلى للحكم المحلى
- ٤٧ المجالس الشعبية المحلية
- ٤٩ المحافظات
- ٤٩ المجالس التنفيذية
- ٤٩ المراكز
- ٥٠ المدن
- ٥٠ الاحياء
- ٥١ القرى

الفصل الرابع : التخطيط الاقليمى

- ٥٣ أولا : مفهوم التخطيط الاقليمى وأهميته
- ٥٣ ثانيا : الاقاليم الاقتصادية وهيئات التخطيط
- ٥٦ الاقليمى
- ٥٩ ثالثا : الدور الذى تقوم به وزارة التخطيط
- ٥٩ رابعا : الاسس التى ينبنى عليها التخطيط
- ٦٣ الاقليمى

الفصل الخامس : دور المجالس الشعبية المحلية بالمحافظات

- ٦٧ أ (تشكيل المجالس الشعبية المحلية بالمحافظات
- ٦٨ ب (اختصاصات المجالس الشعبية المحلية

صفحة

ج) الاختصاصات المالية للمجالس الشعبية المحلية	٧٠
د) اختصاصات أخرى	٧١
هـ) نظام سير العمل بالمجالس الشعبية المحلية بالمحافظات	٧١
الفصل السادس : دور المحافظات في الادارة المحلية	٧٣
١ - كيفية تعيين المحافظ ؟	٧٣
٢ - شروط اختيار المحافظ	٧٤
٣ - المحافظ منصب أكثر منه ادارى	٧٤
٤ - الوضع المالى والادارى للمحافظ	٧٥
٥ - اختصاصات المحافظ	٧٥
٦ - نواب المحافظ	٧٩
٧ - سكرتير عام المحافظ	٨٠
٨ - المجلس التنفيذي برئاسة المحافظ	٨٠
الفصل السابع : الموارد والاستخدامات المالية لوحدات الحكم المحلى المصرى	٨٣
الموارد المالية للمحافظات	٨٣
الاستخدامات	٨٨
الفصل الثامن : العلاقة بين الاجهزة المركبة ووحدات الحكم المحلى	٩٣

صفحة

٩٤ ... الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء

٩٤ الجهاز المركزي للتنظيم والادارة

الفصل التاسع : اساليب ادارة وحدات الحكم المحلى التابعة

٩٩ للمحافظات

أولا : بعض المشاكل العامة في وحدات الحكم

١٠٠ المحلى بمصر

١٠٤ ثانيا : ادارة المراكز

١١١ ثالثا : ادارة المدن

١١٨ رابعا : ادارة الاحياء

١٢٢ خامسا : ادارة القرى

١٢٦ سادسا : تحليل لقانون الحكم المحلى المصرى

الفصل العاشر : تقييم ادارة العمالة في وحدات الحكم المحلى

١٤١ المصرى

١٤١ ١ - تحليل مبدئى

٢ - بعض الجوانب الادارية المؤثرة على

١٤٢ العمالة في وحدات الحكم المحلى

٣ - ارقام وحقائق عن العمالة المحلية في مصر

١٤٤ ١٩٧٧ - ١٩٨٠

١٥٠ ٤ - بعض الحقائق الهامة

الفصل الحادى عشر : ادارة وحدات الحكم المحلى في الولايات

١٥٥ المتحدة الامريكية

صفحة	المحتوى
١٥٦	أولاً : المقاطعات
١٥٧	ثانياً : البلديات (المدن)
١٦٠	ثالثاً : القسرى
١٦١	رابعاً : المناطق الخاصة
١٦٣	أساليب إدارة وحدات الحكم المحلى الامريكى
١٦٩	الفصل الثانى عشر : أساليب إدارة وحدات الحكم المحلى فى ألمانيا الاتحادية
١٧٣	الفصل الثالث عشر : أساليب إدارة وحدات الحكم المحلى فى فرنسا
١٧٧	الفصل الرابع عشر : نظام الحكم المحلى فى اليابان
٢٠٥	المراجع العربية
٢٠٧	المراجع الاجنبية
٢٠٩	محتويات الكتاب

الفنية للطباعة والنشر
١٨ شارع حمودة - رأس أبيه - الإسكندرية
هاتف ٨٠٢٢٥٠

